

김정은의 평양 집중개발 전략과 북한 건설산업 실태

KICEM



이명중 중앙일보 통일문화연구소장

I. 서론

북한의 4차 핵실험과 장거리 로켓 광명성호 시험발사로 새해 벽두부터 남북관계와 한반도 정세가 출렁이고 있다. 유엔과 국제사회는 이번만큼은 북한 김정은 정권의 핵 개발 프로그램에 제동을 걸겠다고 안전보장이사회 결의 2270호를 발표하는 등 강력한 대북압박에 나서고 있다. 오바마 미 행정부는 1월6일 북한의 핵 실험 직후 유엔 안보리 결의에 정면 배치되는 도발적 행위임을 밝히고 강력한 대북제재 입장을 밝혀 주도적 입장을 취했다. 북한의 후견국을 자처해온 중국과 러시아도 제재안에 찬성표를 던짐으로써 집권 5년차에 접어든 김정은은 국방위원회 제1위원장 체제의 북한은 전례 없는 도전에 직면하게 됐다.

우리 정부도 북한의 도발에 대한 응징 차원에서 개성공단 폐쇄를 필두로 정책수단을 강구하고 있다. 이에 따라 박근혜 정부가 추진해온 한반도 신뢰프로세스를 비롯한 대북접근 방안은 상당기간 가동이 어려워졌다는 평가다. 또한 남북 경제협력 사업과 대북인도지원을 비롯한 인적, 물적 교류가 사실상 전면 차단되는 상황이 현실화 했다.

올해 남북관계는 비교적 낙관적인 전망을 속에 출발했다. 1월1일 김정은 제1위원장은 신년사를 통해 남북관계 개선에 대한 긍정적 신호를 보냈다. 박근혜 정부의 대북정책 노선에 대해 일부 불만을 표출하긴 했지만 “우리는 북남대화와 관계개선을 위해 앞으로도 적극 노력할 것이며 진실로 민족의 화해와 단합, 평화와 통일을 바라는 사람이라면 누구와도 마주앉아 민족문제, 통일문제를 허심탄회하게 논의할 것”¹⁾이라며 문호를 열어

놓는 자세를 취했다. 무엇보다 핵 문제나 핵 실험에 대한 언급이 전혀 없었다는 점에서 남북 당국 대화나 북·미 관계에서 전향적인 움직임이 있을 것이란 관측이 정부 대북부처와 북한문제 전문가 그룹에서 나왔다. 하지만 북한의 핵 실험 도발은 모든 걸 지난해 8.25합의 이전으로 돌려놓았다.

이 글에서는 북한이 ‘수소폭탄’이라 주장한 4차 핵실험과 그 이후 대북제재 국면 속에서의 북한 경제상황을 건설·건축 분야에 초점을 맞춰 진단해보고자 한다. 특히 평양을 중심으로 한 김정은의 ‘혁명수도’ 개발 드라이브의 전개과정을 짚어보고, 그 양상과 한계점을 짚어본다.

II. 김정은 시대의 건설정책 특징과 한계점

1. ‘주체강조 속 새로운 건설·건축 미학 모색

북한에서 ‘건설’은 “집, 설비, 시설과 같은 것을 만들어 세우는 것”²⁾이라고 규정되었다. 사전적 의미로 보면 우리의 개념과 차이가 없어 보인다. 하지만 수령 유일영도 체제의 당 국가인 북한에서는 건설 분야도 김일성·김정일의 교시에 의해 그 의미와 내용이 규정된다고 볼 수 있다. 평양에서 발간된 조선대백과 사전에서 ‘건설’이란 항목을 찾아보면 ‘기본건설로 가라고 나온다. 사전은 “기본건설은 공장, 기업소의 생산시설을 비롯한 생산적 고정재산을 조성함으로써 사회주의적 확대 재생산의 높은 속도와 균형을 보장하고 사회주의 물질 기술적 토대를 강화 발전시키며 살림집, 문화후생시설을 비롯한 비생산적 고정재산을 만들어냄으로써 인민들의 물질 문화 생활수준을 높인다”³⁾고 설

1) 노동신문, 2016년 1월1일 ‘김정은 신년사’

2) 문영호 외, 『조선말대사전 1』, (평양: 사회과학출판사, 2006), p. 196.

명하고 있다. 건설이 국방력을 강화하는데서도 중요한 역할을 수행한다고 강조하는 것도 특이한 대목이다. 이 같은 상황은 건축분야에서도 마찬가지로 나타난다. 김정일은 그가 저술했다는 「건축예술론」에서 “건축은 계급성을 띤다. 건축의 계급성은 어느 계급의 이익을 반영하고 어느 계급을 위하여 복무하는가에 따라 규정된다”³⁾고 강조한다.

김정은 제1위원장은 2011년12월 김정일 국방위원장 사망으로 집권한 직후부터 이처럼 건설·건축에서의 주체를 강조하면서도 자기 시대의 건설·건축 미학을 세우기 위해 관심을 표명하고 있다. 북한의 관영 선전매체들은 김정은 시대를 “주체건축의 새로운 전성기”⁴⁾라고 강조하며 건설부문의 업적을 부각하고 있다. 특히 “오늘 평양에서는 사회주의 문명국의 면모를 보여주는 새로운 풍경이 펼쳐지고 있다”며 이를 김정은의 “정력적인 영도가 낳은 결실”이라고 설명하고 있다. 집권 첫해인 2012년에만 김정은에 의해 평양시 창전거리와 인민극장, 평양아동백화점, 능라인민유원지, 류경원, 인민야외빙상장, 평양민속공원이 잇달아 완공됐다는 것이다.

사실 건설분야에 대한 북한 최고지도자의 각별한 관심은 김정은이 처음은 아니다. 아버지이자 선대 수령인 김정일도 1974년2월 노동당 5기8차 전원회에서 후계자로 내정된 이후 1994년7월 김일성 사망으로 권력을 넘겨받기까지 20년간 김일성 유일 영도체계 확립과 함께 대형 건설·건축 프로젝트에 주력했다. 평양시 창광거리와 문수거리에 고층아파트를 비롯한 현대적 주거시설을 건설하고 주체사상탑이나 개선문, 평양산원 등 북한이 체제선전 차원에서 자랑할 만한 성과를 거두었다.

하지만 김정은의 경우는 건설·건축 분야에 전례 없이 각별한 애정을 드러내고 있다는 것이 북한 관영매체들의 보도다. 김정은은 평양건축종합대학 창립 60주년을 맞은 2013년11월 직접 이 곳을 방문해 “건축인재 양성이 거점”⁵⁾이라고 강조하며 교육사업의 중요성을 역설했다. 또 김정은은 자신이 이 대학의 명예총장이 되겠다고 말했다.

김정은의 행보는 여기에 그치지 않았다. 그는 열흘 뒤 평양에서 ‘주체건축예술의 어제와 오늘, 오늘과 내일’이란 주제로 전국 규모의 ‘건설부문 일꾼 대강습회’를 개최했다. 건설 부문에 대한 김정은의 생각은 그가 이 행사에 보낸 서한에서 잘 드러난다.

김정은은 「당의 주체적 건축사상을 철저히 구현하여 건설에서 대번영기를 열어나가자」는 ‘노작’(수령의 글을 의미)에서 “최근 연간 기념비적 건축물들을 만이 일떠세우는 과정에서 설계일꾼들의 시야가 넓어지고 설계 수준이 높아졌지만 당과 인민의 요구, 세계 건축발전 추세에 비추어 볼 때 아직 뒤떨어진 것이 적지 않다”⁶⁾고 분발을 촉구했다. 특히 “평양시를 모든 면에서 세계적인 도시로 일떠세우며, 지방들에서도 건설의 불바람을 일으켜 도, 시, 군들이 자기의 얼굴이 살아나게 특색 있고 아름답게 꾸려 온 나라를 사회주의 선경으로 전변시켜야한다”고 촉구했다.

김정은은 강원도 문천에 건설한 마식령스키장 외에 대부분의 건설·건축을 평양에 집중시켰다. 문수물놀이장이나 미림승마구락부, 능라인민유원지 등이 대표적이다. 스위스 조기유학 당시 자신이 체험한 세계적인 워터 파크인 알파마레 등을 본뜬 것이란 분석이다. 평양 대동강변에는 53층 주상복합 아파트를 비롯해 46층짜리 쌍둥이 고층아파트를 짓는 등 스카이라인이 바뀐다고 할 정도의 건설드라이브를 걸고 있다. 물론 부실공사 등 그늘도 있다. 지난 2014년 5월에는 건설 중이던 평양 평천구역 23층 아파트 붕괴로 대규모 사상자가 발생하는 참사가 일어났다. 비교적 신속하게 사고내용을 공개하고 건설 책임자들이 주민들을 모아 놓고 사과하는 장면을 관영매체로 보도한 것은 김정은 시대가 과거와 달리 치부를 은폐하는데 급급해하지 않는다는 점을 확인케 해줬다.

2. 경제·핵 병진노선의 한계

북한은 1980년 10월 6차 노동당 대회 이후 당 대회를 개최하지 못했다. 5년마다 개최하기로 규정된 걸 지키지 못한 것이다. 이에 대해 외부에서 곱지 않은 시선이 쏠리고 노동당과 군부의 간부들도 의문을 제기하자 김정일 국방위원장이 나섰다. 김정은은 “수령님께서는 경제 문제만 풀리면 언제든 당 대회를 열 수 있다고 말씀하셨다”며 경제난 극복을 강조했다. 하지만 1980년대 말에서 90년대 초에 이르기까지 구 소련과 동구권 붕괴로 북한 경제는 더욱 어려움을 겪었고, 1994년 김일성 사망 이후 더욱 가파른 내리막길을 걸었다. 김정일 집권 이후에도 경제는 그다지 호전되지 못했고, 2011년 그의 갑작스런 사망으로

3) 「조선대백과사전」, (평양: 백과사전출판사, 1995), p. 673.

4) 상계서, p. 550에서 재인용

5) 연합뉴스, 2013.12.16일자

6) 조선중앙통신, 2013.11.27일자

7) 노동신문, 2013.12.9일자

숙제는 김정은 제1위원장에게 넘겨졌다.

지난해 10월 북한 노동당 정치국은 “2016년 5월 7차 당 대회를 열겠다”는 결정서를 발표했다. 6차 대회 이후 무려 36년만이다. 이를 계기로 북한의 관영 선전매체들은 연일 당 대회 준비 분위기를 띄우기에 나서고 있다. “당에 황금산을 선물하자는 등의 구호를 제시하면서 특히 경제부문을 강조한다. “인민생활 향상과 강성국가 건설에 대비약을 일으켜나가도록 하겠다”는 캠페인을 대대적으로 전개하고 있는 것이다.

북한은 당 대회 개최의 구체적 배경이나 의제 등을 밝히지는 않고 있다. 일각에서는 김정일 국방위원장의 생전 언급을 토대로 ‘북한이 경제난에서 상당부분 벗어난 것 아니냐’는 관측을 제기한다. 이를 바탕으로 새로운 경제계획 청사진도 제시하고 김정은이 강조해온 인민생활 향상의 비전도 밝힐 것이라 전망도 내놓고 있다. 그렇지만 북한의 경제사정은 아직 당 대회를 개최할만한 수준에 도달했다고 보기 어렵다. 한국은행이 추계한 북한 경제 성장률은 2011년 0.8%로 플러스 성장으로 돌아선 후 2012년 1.3%, 2013년 1.1%, 지난해 1.0%에 불과하다. 겨우 마이너스 성장을 면할 정도란 얘기다.

중장기 경제계획이나 비전을 제시하기에도 역부족이다. 북한은 1993년12월 노동당 6기 21차 전원회의에서 제3차7개년 계획(1987~93)이 목표에 미달되었음을 자인했다. 이에 따라 3년간(1994~1996)을 ‘사회주의 경제건설의 완충기’로 설정하고 농업·경공업·무역 제일주의를 경제개발의 전략적 방침으로 제시했다. 하지만 사회주의 경제의 비효율성에 대수해까지 겹쳐 사태가 더 꼬이자 이후 경제계획과 관련해서는 침묵해왔다. 이런 상황에 획기적으로 긍정적인 요소가 나타난 건 아니란 게 북한 경제 전문가들의 지적이다.

김정은의 경제·핵 병진 노선도 북한 경제의 아킬레스건이다. 이 정책노선은 핵 보유로 재래식 무기에 투입될 군사비를 덜 수 있게 됐으니 이를 민생경제에 돌리겠다는 논리다. 하지만 북한 스스로 최고인민회의 예산결산에서 국방비 비중이 2013년 16.0%(실제는 은닉예산 포함 30% 수준)에서 2014년에는 15.9%로 겨우 0.1% 포인트 줄어드는데 그쳤다고 밝히고 있다. 북한의 공식자료를 봐도 그 효과는 미미하다는 지적이다. 전문가들은 이대로 가다가는 김일성이 1962년12월 당 전원회의에서 채택한 경제·국방 병진노선의 전철을 밟을 것이라고 말한다. 그만큼 핵 개발에 엄청난 돈이 드는데다 국제사회의 정치·경제적 압박을 견디기 힘들다는 지적이다. 북핵은 한국과 미국 뿐 아니라 중국까지 반대 입장을 분명히 하고 있어 김정은 정권에

겐 상당한 부담으로 작용할 수 밖에 없다. 최근 유엔안보리 결의 2270호에 따른 대북압박 국면은 이를 여실히 보여준다.

미국과 국제사회가 김정은의 통치자금 흐름까지 집요하게 추적하는 등 돈줄차단에 주력하고 있는 점도 북한 경제에는 직격탄이 될 수 있다. 미국은 이미 해외에서의 북한 외화벌이 루트를 상당부분 파악한 것으로 알려지고 있다. 또 김정은 패밀리와의 해외 비지금이나 불법자금도 추적 중인 사실이 드러나고 있다. 2013년 봄 아시아 지역을 순방한 데이비드 코언 당시 미 재무부 테러금융정보 차관은 김정은 체제의 해외 불법 통치자금과 관련해 “비자금을 적극적으로 찾고 있으며, 발견되면 사용할 수 없도록 할 것”이라고 예고한 바 있다. 북한은 재래식 무기 뿐 아니라 미사일 등 대량살상 무기의 해외 판매를 통해 막대한 이익을 거머쥐고 있다.

경제부문에선 상대적으로 다른 분야보다 전문 관료에 의한 정책 수립 및 시행이 이뤄지는 경우가 많다. 여기에서 의사결정 과정의 경직성 등이 발생하면 치명적이다. 경제통인 박봉주 총리를 비롯한 북한 경제 관료들이 소신 있는 정책을 펼쳐가는 건 불가능해 보인다. 최고지도자 김정은의 공포정치는 관료들을 얼어붙게 만들었다. 김정은의 지시에 무조건 복종 않고 이런저런 사정을 설명하거나 말대꾸를 했다는 이유로 하루아침에 형장의 이슬로 사라지는 상황이 이어지면서 나타난 현상이다. 2013년12월 고모부인 장성택 국방위 부위원장을 전격 처형한 이유 중 하나로 북한은 중국에게 자원을 팔아넘기는 등의 경제 문제를 거론했다. 앞서 김정은은 후계자 시절인 2009년11월 화폐개혁을 단행했다 시장상인 등의 반발로 실패하자 이듬해 봄 박남기 국가계획위원장에게 책임을 떠넘겨 공개 총살했다. 경제문제를 잘못 손댔다가는 목숨부지가 어렵다는 걸 북한 관료들은 이미 학습해놓은 상태다.

최근 들어서는 ‘북한 경제가 좋아지는 것 아니냐’는 관측이 일부 전문가들 사이에서 제기된다. 국제사회의 경제 제재나 우리 정부의 5.24대북조치에도 불구하고 경제사정이 나아졌다고 주장하며 무용론을 펼치기도 한다. 김정은 집권 이후 식량 사정이 좋아지는 등 상황이 호전됐다는 일부 통계자료도 제시된다. 하지만 이는 경제나 민생 전반이 좋아진 게 아니라 평양 등 일부 특권층에 한해 벌어지는 일종의 ‘쇼윈도’ 효과에 불과하다는 반론이 나온다. 특권층만을 위한 체제운영을 하다 보니 평등을 강조하는 사회주의 체제인 북한이 ‘1% 공화국’이 돼 버리는 것이라 지적도 있다. 이른바 균빈(均貧)의 붕괴다. 2400만 명의 인구 중 극히 일부만이 호화로운 삶을 누리고 있다는 게 우리 정

보 당국의 판단이다. 북한 핵심 층 6만명과 가족(한 가구당 4인 기준)을 포함하는 24만명이 북한에서 특권층으로 분류되고 있다는 것이다. 지방의 경우 이런 혜택과 거리가 있고, 식량난도 여전하다는 것이다. 식량 상황은 경우 국제기구나 구호단체에 따라 추정치가 엇갈리고 있어 단정하기 어렵다.

김정은은 2012년 4월 첫 공개연설에서 “인민들이 허리띠를 조이지 않고 사회주의 부귀영화를 누리게 하겠다”고 공언했다. 하지만 3년 넘도록 손에 잡히는 성과는 보여주지 못했다. 2015년 신년사에서 “인민생활 향상에서 전변을 가져와야 한다”고 말한 대목도 결과는 마찬가지다. 농산·축산·수산을 3대축으로 제시하며 “인민들의 먹는 문제를 해결하고 식생활 수준을 한 단계 높여야 한다”고 강조했다지만 그야말로 립서비스에 불과했다는 지적이다.

III. 결론

집권 5년차에 접어든 김정은은 핵 도발 카드를 거머쥔 채 ‘마이웨이(My way) 행보’를 이어가고 있다. 공포정치가 휘감아 버린 평양 권력의 핵심부에서는 긴장감이 감돈다. 건설·건축분야도 마찬가지다. 평양 순안국제공항 개건공사를 총괄 지휘한 마원춘 국방위 설계국장은 현지 점검을 나온 김정은이 “이런 식이면 어느 나라의 공항과 다를 게 없다. 주체적으로 건설하라 했는데 이행하지 않았다”고 불호령을 내린 뒤 가족과 함께 양강도 협동농장으로 추방됐다. 1년만인 지난해 10월 복귀했지만 유난히 험측해지고 김정은의 곁에 접근하는 걸 꺼리는 듯한 겁먹은 표정이었다. 사정이 이러니 권력 내부에서는 최고지도자 김정은에 대한 찬양과 숭배의 목소리만이 흘러나온다. 노동신문에는 김정은을 “위대한 건축영재”로 칭송하는 표현이 등장하기도 했다.

김정은 집권 초기 개혁·개방에 대한 기대가 없었던 건 아니다. 김정은이 이전 지도자와는 다른 파격적 통치행보를 보인 때 문이었다. 2012년 5월 평양 만경대유회장을 찾았을 때의 일화는 대표 사례다. 김정은은 당시 공원 보도블럭 사이로 자라난 잡초를 보고는 “관리실패가 한심하다”고 질타했다. 그리고는 스스로 허리를 숙여 풀을 뽑았다. 절대적 지위를 누리고 있는 북한 최고지도자의 이런 모습을 놀라운 일이었다. 그의 옆을 따르던 노동당과 군부의 고위간부들이 어쩔 줄 모르며 당황해하는 게 드러났다. 김정은은 격한 어조로 “시설이야 그렇다 치고 잡초는 신경 쓰면 제거할 수 있는 것 아니냐”며 “일꾼들이 정신을 똑바로 차리게 경종을 울려야겠다”고 말했다. 이런 소동은 이

튄날 노동신문에 그대로 소개됐다. 하지만 그게 전부였다. 김정은이 조기유학 시절 자신이 목도한 글로벌 스탠다드와 북한의 낙후된 현실과의 괴리에 분노하면서도 더 이상의 조치를 취하지 못하는 한계를 드러낸 것이다.

북핵 도발에 따른 대북제재 국면에서도 김정은은 평양을 중심으로 체제 과시성 건설·건축에 상당한 경제자원과 노력을 쏟아 부을 것으로 보인다. 자신의 권력 지지기반인 특권층의 환심을 사고 리더십을 부각 선전하기 위한 소재로 삼기에 적합하다는 판단에서다. 건설·건축이 김정은 통치의 핵심 아이콘이자 이데올로기로 작동하는 것이다. 하지만 경제난 속에서 지속적인 투자를 전개하기 쉽지 않을 것이란 점과 핵심 엘리트들의 피로현상, 민심의 이반 등으로 인해 상당한 난관에 봉착할 것으로 전망된다.