

석사학위논문

남북경협의 현황과 북한 개혁·개방

김 범 송(200448103)

한국학과
국제지역대학원
한국외국어대학교

Economic Cooperation Between Two Koreas
and Reform and Openness of North Korea

By
Jin Fan Song

Under the Direction
Of
Professor Young Nam Koong

A thesis submitted to the committee of the
Graduate School of Hankuk University of Foreign Studies in
Partial fulfillment of the requirements for the degree of
Master of International Area Studies
February 2007

Approved by the committee of the Graduate School of Hankuk University
of Foreign Studies in partial fulfillment of the requirements for the degree
of Master of Arts in International Area Studies



Thesis Committee:

_____	_____
_____	_____
_____	_____

(Name and Signature)

(Date)

DEPARTMENT OF KOREAN STUDIES
GRADUATE SCHOOL OF INTERNATIONAL AREA STUDIES
HANKUK UNIVERSITY OF FOREIGN STUDIES

감사의 글

필자는 2006년 1학기 정치외교학과 남궁영 교수님의 <남북한 관계론>을 수강하면서 남북경협과 진행상황과 문제점, 북한의 개혁·개방의 역사적인 추진상황 및 딜레마적인 문제점의 핵심에 대해 진일보 이해하게 되었고 배운 내용을 종합하여 학기 말에 비슷한 명제로 최종리ports를 제출한바 있다. 그것을 계기로 본 논문을 졸업 논문으로 선정하게 되었으며, 아울러 관련 내용을 교수님으로부터 여러 번 지도를 받았고 최근에는 제목과 관련 목차에 대해서도 구체적이고 상세한 지도를 받아 수정을 거쳤다. 그리고 북한문제의 핵심이자 본 논문의 키워드인 북미(北美) 관계를 비롯한 국제관계의 개선의 중요성, 체제전환 및 시장경제 시스템 도입 등은 수업 당시 교수님의 강의내용을 기록한 것을 최근에 다시 정리했다.

그리고 본 논문에서 필자가 주장하는 내용 및 명제설립의 전제는 북한을 평화통일의 상대로 경험파트너로 인정하는 설정 하에 논문서술이 진행된다. 또한 참고 문헌들의 내용을 잘 이해하는 가운데서, 편면적이지 않고 공정하다고 생각되는 견해를 참조했고 교수님의 강의요점을 이해한 후 북한문제의 핵심을 지적함과 동시에 그 이유를 밝혔다. 현재 남북경협의 담보상태와 북한 개혁조치의 미진한 상태 역시 불가분리적인 원인과 동일한 배경 하에 놓여 있고 문제의 핵심요소로 취급 되기에 본 논문의 주요내용으로 취급하였다. 아울러 미숙한 논문을 졸업 논문으로 제출하게 된 것은 지도교수인 남궁영 선생님의 구체적인 지도와 판단로 이뤄질 수 있었다는 점을 강조함과 동시에 감사의 말씀을 드린다.

본 논문의 한계는 필자가 북한경제와 남북경협과 관련해 전문적인 연구과정 및 조사과정을 거친바 없는 상황에서, 비교적 짧은 기간 내에 정리하고 종합한 것이기에 이론적인 것에 치우치는 반면 실제적인 응용가치가 큰 대비책을 제시하지 못했다는 것이다. 그리고 정책변수가 많은 북한정부에 대한 한국의 구체적인 대응책과 향후 북한의 구체적인 개혁·개방 발전방향을 명확하고 비전 있게 제시하지 못한 점을 씀을 수 있다. 마지막으로 본 논문의 심사위원장 반병을 교수님과 심사위원 박상미 교수님께 머리 숙여 감사의 말씀을 드린다.



목차

감사의 글
 목 차
 표 차례

8

- 제 1 장 머리 말 1
- 제 2 장 북한경제와 남북경협의 현황 4
 - 제 1 절 한계에 봉착한 북한경제 4
 - 1. 북한경제의 외곡발전 4
 - 2. 경제위기에서 탈출 못한 북한경제 7
 - 제 2 절 남북경협의 현황 9
 - 1. 대북 투자 잠재력이 풍부한 한국경제 9
 - 2. 6.15 남북정상회담 이후 남북경협의 현황 10
 - 제 3 절 남북경협 발전에 영향 미치는 주요 변수 12
 - 1. 한국의 대북 정책 변화 12
 - 2. 중국의 대북 정책의 영향 14
 - 3. 대미 관계 개선이 가져오는 전망 19
- 제 3 장 북한의 경제개혁조치와 대외개방 22
 - 제 1 절 북한 개혁조치와 경제변화 22
 - 1. 북한 경제개혁의 필연성 22
 - 2. 최근 북한이 추진한 경제개혁조치 23
 - 3. 북한사회의 '시장경제' 움직임 대두 24
 - 제 2 절 북한의 대외개방 27
 - 1. 북한이 추진한 대외개방 27
 - 2. 개성공단과 신의주 경제특구 30
 - 3. 주변국가의 개혁 사례가 북한에 주는 시사점 36
- 제 4 장 남북경협의 문제점과 개혁·개방의 딜레마 42
 - 제 1 절 남북경협의 문제점 42

- 1. 북한 계획경제의 한계 42
- 2. 미국의 대북 경제제재 43
- 제 2 절 북한 개혁·개방의 제한성 45
 - 1. 북한 개혁정책의 제한성 45
 - 2. 북한의 개방정책의 제한성 47
- 제 5 장 맺 음 말 50
- 참고문헌 53
- ABSTRACT 55

<표 2-1> 남북한 주요 경제 지표 비교	7
<표 2-2> 국내 제조업의 최근 설비투자 실적 및 계획	10
<표 2-3> 남북경협 추이	12
<표 2-4> 북한의 대중 교역 실적	16
<표 3-1> 북한의 '7.1 조치' 이후 주요 정책 변화	26
<표 3-2> '7.1 조치' 이전과 이후의 북한 경제시스템의 변화	30
<표 3-3> 중국 특구와 개성공단의 비교	32
<표 3-4> 중국-홍콩 CEPA 주요내용	38
<표 3-5> 경제 개혁 초기 러시아의 실패 사례	40
<표 3-6> 중국 및 베트남의 대미 관계 개선	41
<표 4-1> 관세측면에서 본 북한산 제품의 주요 시장 수출 여건	45
<표 4-2> 미국 상무부의 수출관리령(EAR)	45

현재 지구상 유일한 분단국가로 되어 있는 남북한의 엄연한 현실에서 한반도 통일은 역사적인 사명이며, 따라서 통일을 전제로 하는 남북경협의 중요성은 말할 것도 없다. 그리고 폐쇄적인 상태에서 벗어나지 못한 북한으로서는 국제사회로 부터의 고립적인 상태에서 벗어나자면 개혁·개방을 진행하여 정상국가로 복귀해야 함은 당연한 일이다. 최근 북한의 핵실험으로 인해 남북경협과 북한문제는 남북한의 쟁점일 뿐 아니라 국제사회의 핫이슈로 되는 민감한 국제문제이기도 하다. 그런 의미에서 볼 때, 남북경협의 문제점과 북한 개혁·개방의 딜레마 및 해결책을 연구하고 제시해보는 것도 나름대로의 의미가 있다고 본다.

현재 북한에서는 2002년의 7.1 경제관리개선조치를 계기로 많은 변화가 일어나고 있다. 즉 시장경제의 영향과 충격을 받아 최근 북한 주민들도 돈벌이를 중시하기 시작했고 국영기업들도 생산성향상과 매출증대 및 수익이윤을 추구하기 시작한 것이다. 그러나 경제난과 식량문제는 매우 엄중하고 시장에서는 물가상승이 심각하며, 백성들은 식량문제 미해결로 여전히 어려움에 처해 있다. 이는 북핵(北核) 문제로 인해 대외개방이 지연되면서 경제왜곡 현상이 심화되고 있음을 의미하기도 한다. 더 이상 정치적 문제로 인해 개방이 지연될 경우 개혁효과의 반감은 물론 경제왜곡 현상이 심화되어 경제통제 능력을 상실할 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

2000년 6.15 정상회담 이후 남북간에 경제교류가 공식화되었고 각종 제도적 장치가 마련되었으며, 개성공단이 진행되는 등 남북경협의 모습이 바뀌고 있는 실정이다. 남북경협이 본격적으로 전개되는 데는 북핵 위기 해결 및 미국의 대북 경제제재가 결빙물로 작용하고 있다. 이로 인해 생산기지 및 해외시장 확보에 대한 제한 등으로 남한정부가 혼자서 해결하기 힘든 장벽이 가로막혀 있다. 따라서 남북경협은 더 이상 남북한 내부거래라는 소극적 수준에 머물 수 없게 되었다. 남북경협의 지속적인 발전을 위한 중요한 과제로는 남한정부의 지속적인 대북 지원 및 포용정책과 북한정부의 개혁·개방의 추진 및 북핵 문제 평화적 해결을 위한 정치적 결단이다.

또한 중국이 개혁·개방 과정에서 취했던 정책이 북한에게도 타산지석으로 활용될 수 있으며, 중국과 베트남이 개방 초기 대미(對美)관계 개선을 통해 얻은 이점을 벤치마킹을 할 필요가 있을 것이다. 북한경제 회생에 있어서 남한자본의 중요성과 중국을 비롯한 우방국들의 지지와 원조를 이끌어내는 노력이 필요하다는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 북한은 목전의 핵개발을 중시하고 과거의 진부한 사상 이념에서 벗어나 새로운 경제관념과 사상체계를 수립하며, 제한적·조건적이 아닌 효과적인 대내개혁과 전면적인 대외개방을 유기적으로 연결시켜 단행해야 한다. 그리고 미국을 비롯한 서방국가들과의 긴장관계를 개선하고 지속적으로 남북경협을 진행해야 하며, 자국의 실정에 부합되는 북한특색의(폐쇄적 자주가 아닌, 시장경제 도입)의 개혁·개방 경제발전 방향을 모색해야 할 것이다.

작금의 북한의 위기는 1994년 김일성 주석의 사망과 몇 년간 지속된 자연재해, 북한 인권문제 등으로 파급된 정치적 위기, 경기 장기침체로 인한 식량난으로 대표되는 경제적 위기, 최근 국제사회 핫이슈로 되고 있는 북핵 문제 및 대미 긴장관계 미해결로 인한 군사적 위기의 총체적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 최근 경제성장률은 플러스성장으로 기록되고 있지만 실제상 '마이너스 성장'이 지속되고 있으며, 또한 여러 가지 국내외의 사정으로 인해 효과적인 경제개혁 추진이 진행되지 못하고 있는 실정이다. 현재 북한정부가 추진하는 선군정치와 강성대국론은 북한정부가 각종 위기에 대처하기 위한 임시방편이며, 현재로서는 도저히 실현이 불가능한 정치적 슬로건에 지나지 않는다는 일각의 지적이다. 이 글에서 반복하여 제기하지만 효과적인 경제개혁과 전면적인 대외개방 추진 및 시장경제 도입만이 북한이 현재의 각종 위기상황에서 벗어날 수 있는 유일한 대안이다.

본 논문은 북한경제 및 남북경협의 현황을 이해한 후 그 원인을 분석하고 전망을 타진한다. 이어서 북한이 최근 실시한 일련의 개혁조치와 대외개방 정책을 살펴보고 북한의 현재 상황과 주변국가들의 성공, 실패의 사례들과 대비하면서 시사점을 제시한다. 마지막으로 남북경협과 북한 개혁·개방의 문제점과 딜레마적인 요소를 분석하고 대안적인 방법과 발전방향을 시사하는 것으로 갈무리한다.

본 논문의 연구방법은 한국학자들의 연구보고서와 현안보고서, 한국에서 출판한 단행본과 간행물, 남북관계에 관한 논문 및 관련 신문기사를 참조하고 교수님의 관련수업의 강의내용을 습득, 정리한 후 본인의 견해를 첨부하는 방식으로 논문 전개를 진행한다. 본 논문에서는 주로 2000년 남북정상회담이후의 북한의 경제 변화와 남북경협을 비롯한 남북관계의 변화를 살펴본다. 다음으로 북핵 위기 및 북한문제의 핵심요소와 원인을 분석하고 남북경협의 딜레마와 북한 개혁·개방의 발전방향을 전망하고 주변국가의 성공사례와의 비교적인 분석을 통해 향후 북한의 진로를 모색하는 것이 본 논문의 연구목적이다.

제 2 장 북한경제와 남북경협의 현황

제 1 절 한계에 봉착한 북한경제

1. 북한경제의 왜곡발전

1960~70년대 북한은 구소련의 무상원조를 받으며 점진적인 경제성장을 했다. 하지만 소련의 무상원조가 차관형식으로 바뀌므로 중공업중심의 경제는 시설과 기술은 차관형식으로 들여오게 되었고, 또한 오일쇼크로 인한 타격으로 경제는 하향곡선을 그렸다. 그리고 외자유치를 목적으로 1984년에 실시한 합영법으로 외국기업과의 합작투자도 수익률을 높이고 나아가 경제발전을 도모하였지만 당시 국내외의 환경변화와 북한 내 각종 여건의 미비 및 북한의 체제유지로 인한 기업의 자유권 보장이 마련되지 않았기 때문에, 결국은 성공하지 못하고 실패하였다. 그 후 1990년대 초 구소련과 동구(東歐) 사회주의권이 붕괴됨에 따라 이들 나라들에 대한 (교역)의외성이 매우 컸던 북한경제는 심대한 타격을 받았고 장기침체에 빠지게 되었던 것이다.

7~80년대부터 북한경제는 국내외의 환경변화에 적응하지 못해 점차 하강선을 긋기 시작했고 또한 유일체제하의 계획경제가 내재하고 있는 제약과 제한성으로 인해 장기침체에 진입하였으며, 아울러 90년대 들어 급격한 국제사회의 변화 및 북한내부의 정치적 불안요소와 자연재해 등 국내외의 악재가 겹쳐 북한경제는 연속 9년간 마이너스 성장을 유지해 왔다. 따라서 경기의 장기 슬럼프 및 '폐쇄적인 자주'의 결과로 북한경제의 위기는 심각한 상태에 도달했으며, 북한경제의 왜곡현상은 더욱 가중화되었다.

장기적인 경제침체에서의 탈출을 목적으로 1990년대에 실시된 나진·선봉 경제특구는 제한적인 개방정책의 일환으로 여러 가지 투자환경과 여건의 미비 및 국제시장으로서의 매력 부재로 인해 국제사회의 중시를 불러일으키지 못했으며, 또한 이 시기에 김일성주석의 사망 및 연속되는 자연재해 등 경제적·정치적 혼란이 겹쳐 결과적으로 성공하지 못하게 되었다. 이후 북한은 국제사회와의 거리를 멀리 하면서 '폐쇄적 자주'를 고집하였고 소극적인 대외관계 개선을 통한 외부 수혈

(주로 중국, 한국 등 국가로부터 오는 국제원조)로 경제난을 극복하려고 노력하였다. 그리고 미국과의 관계개선이 교착상태에 빠져있고 경제위기에 헤탈되지 못한 상황에서 내부체제의 일부를 변화시키므로써, 생산성의 효과를 높이기 위한 경제발전 변화를 도모하기 시작하였다. 2000년 남북정상회담 이후 남북경협이 활발하게 추진되는 양상을 보였지만 2002년 10월에 터진 북핵 위기로 인해 대미 관계가 더욱 악화되면서 그 동안 진전을 보이던 남북경협이 담보상태에 머물러 있으며, 미국을 비롯한 국제사회의 대북 경제제재가 지속되면서 북한경제는 심각한 경제위기에 봉착하게 되었다.

2002년 7월에 단행한 경제관리개선(7.1 조치)의 주요내용은 임금과 물가, 국가의 사회보장 체제 및 기업관리 등에 대폭적인 변화를 포함하였으며, 시장경제 요소가 다분한 종합시장의 출현과 더불어 함경북도 일부 지역에서 개인영농제를 시범실시하고 있는 것으로 알려져, 80년대 중국의 개혁·개방 초기 실시한 토지 개인소유제의 모델을 참조하고 있는 조치로 보이기도 했다. 하지만 경제체제 전환이 이루어지지 않은 계획경제 체제 하에서 실시한 개혁정책의 제한성으로 인해 식량난을 비롯한 경제난을 근본적으로 해결하는데 역부족이었다. 따라서 심각한 식량난으로 말미암아 주민들의 생활고가 가중되었고 중국으로의 탈북(脫北) 행렬이 지속되고 있는 상황에서, 파격적인 '7.1 조치'가 주민생활에 미치는 영향 및 북한체제의 변화전망에 있어서 매우 중요한 과제로 전망되었지만 경제 개혁조치는 계획경제 시스템 하에서의 제약과 제한성으로 인해 그 효과는 매우 미미하였다.

최근 북한정부가 실시한 경제개혁조치들이 소기의 효과 및 예기한 목적을 달성하지 못함에 따라 북한은 여전히 경제위기에 탈출하지 못하고 있으며, 따라서 북한경제의 왜곡현상¹⁾이 두드러지고 있는 실정이다. 이에 대해 경제학자들은 북핵 문제로 인한 국제사회 제재보다 북한내부의 경제왜곡 현상이 체제 유지에 더

1. 국영상점과 함께 공식유통기관으로 인정된 종합시장에서는 비록 가격상한선을 두고 있지만 실질적인 물가는 '7.1 조치' 이전 수준으로 상승했고, 공급부족으로 나타나고 있는 물가상승에 대해 북한정부가 물리적으로 가격제한을 할 경우 소비수요는 다시 암시장으로 옮겨가면서 물가의 폭등으로 이어질 수 있으며, 국가의 공식유통망은 유명무실해질 수밖에 없는 상황에 처하게 됨. 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 원주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 17

위험적인 요인으로 우선적으로 해결되어야 한다고 지적하고 있다. 다시 말하면 북한 전반에 걸친 효과적인 경제개혁 및 관련정책의 시행이 절실하다.

북한으로서는 국가가 모든 것을 통제하는 계획경제의 시스템에서 벗어나 경쟁과 동기부여를 유발하는 시장경제의 시스템을 도입하고 본격적으로 개혁과 대외 개방을 추진하는 것만이 현재의 경제왜곡 현상을 해소할 수 있으며, 나아가 정치·경제위기와 딜레마에서 헤탈될 수 있을 것이다. 북한정부가 현재 추진하는 개혁·개방의 정책과 조치들이 비록 제한적이고 여러 가지 딜레마가 내재해 있지만 바람직한 현상으로 이는 남한자본을 비롯한 외국자본의 유치 및 남북경협의 추진을 통한 남한기업들의 대북 투자에 활로를 열어줄 것이며, 나아가 국제사회의 원조를 이끌어내는데 도움이 될 것이다.

물론 북한의 개혁·개방은 궁극적으로 북핵 문제를 평화적으로 해결하고 미국 등 서방국가들의 국제관계를 적극적으로 개선하는 전제조건하에서만 지속적으로 결과적으로 이루어질 수 있다. 북한의 개혁·개방의 성공적인 추진을 위해서는 국제사회와의 검색된 관계를 개선과 더불어 한국과 중국 등 우방들의 지지와 협력 관계가 더욱 필요한 시점이다.

<표 2-1> 남북한 주요 경제 지표 비교

		단 위	2000	2004		비교
			북한	북한(A)	남한(B)	
인 구		천 명	22,175	22,709	48,082	2.1
경제성장률		%	1.3	2.2	4.6	
명목 GNI		억 달러	168	208	6,810	32.8
1인당 GNI		달러	757	914	14,162	15.5
무역	무역 총액 · 수출 · 수입	억 달러	19.7	28.6	4,783.0	167.2
			5.6	10.2	2,538.4	248.9
			14.1	18.4	2,244.6	122.0
에너지	발전용량 발전량 원유도입량	만 kW	755	777	5,996	7.7
		억 kWh	194	206	3,421	16.6
		만 배럴	285	390	82,578	211.7
생산량	쌀 철광석 자동차 비료	만 톤	142.4	180.0	500.0	2.8
		만 톤	379.3	457.9	22.6	0.05
		만 대	0.7	0.45	346.9	770.9
		만 톤	53.9	43.4	361.4	8.3
SOC	철도 총연장 도로 총연장 항만 하역	km	5,214	5,235	3,380	0.6
		km	23,633	25,185	100,278	4.0
		만 톤	3,550	3,690	53,278	14.4

자료: 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 47

2. 경제위기에서 탈출 못한 북한경제

북한경제는 상술한 일련의 개혁조치에도 불구하고 1~2%의 완만한 성장세를 유지하고 있으며, 여전히 경제위기에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 현재 북한의 경제규모(GDP)가 238억 달러²로 남한의 3%에 불과하다. 게다가 인플레이션을 감안할 때 실질적으로 마이너스 성장이라는 추측과 '7.1 조치' 이후 경제가 활성화되고 있다는 북한의 주장과는 달리 경제난과 생활난이 지속되고 있음을

2. 한국은행은 1990년부터 북한 GDP 규모를 추정해 오고 있음. 북한에서는 경제통계를 발표하지 않기 때문에, 북한의 생산 활동 관련 자료들에 나타난 생산량에 남한의 가격을 적용하여 계산하고 있음. 따라서 실제 경제규모보다 과대 추정된 가능성이 있음. 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 18

의미한다. 또한 북한정부의 농업 생산성 증대 노력에도 불구하고 식량난은 지속되고 있는 실정이다. 현재 북한은 미국의 대북경제제재의 영향 및 외부지원 감소로 인해 양정(量定)배급소를 통한 국가에서 공급하는 식량이 절대적으로 부족한 상태이며, 국가에서 식량을 공급받는 고위층·군인 등을 제외한 일반 주민은 식량을 시장에서 해결해야 한다. 하지만 공급이 수요를 만족시키지 못하고 있는 실정³이므로, 많은 주민들이 여전히 식량난으로 굶주리고 있는 상황이다.

한편 종합시장의 쌀 가격이 '7.1 조치' 이전 수준으로 상승³하고 있기 때문에, 북한주민의 약 2/3 이상을 차지하는 계층들은 식량가격이 상승함에 따라 식량을 구하기 어려운 상황이 지속되고 있다. 이러한 현상은 '7.1 조치' 이후의 일련의 경제정책조치에도 불구하고 북한주민들의 실생활은 크게 개선되지 않고 있음을 의미한다. 최근에는 생산력 저하와 (상품)공급 능력의 제약으로 종합시장에서 인플레이 현상이 발생되고 있다. 이는 최근 국영상점의 상품공급능력이 현저히 약화됨에 따라 종합시장으로 수요가 몰리면서 발생한 현상이다. 초기에는 내부자원을 끌어모아 생산과 공급이 가능했지만 얼마 전부터 외부로부터의 공급차단이 지속됨에 따라서 자국 내 생산이 한계에 달하고 있음을 의미하고 있다.

현재 북한은 자력갱생(自力更生)의 슬로건을 내세우고 있지만 주민들의 생활은 대외의존도가 심화되는 모순이 계속하여 심화되고 있다. 북한은 '7.1 조치' 이후 대부분의 생활소비품(비누, 치약 등)을 국내산으로 대체하고 있다고 주장하지만 실제 종합시장에서는 대부분 중국산 제품이 거래되고 있는 실정이다. 그리고 중국 및 한국과의 무역 비중이 2002년 이전에는 30~40% 수준이었으나 최근에는 70% 이상을 차지하고 있으며, 특히 중국에 대한 의존도는 통계상 50% 수준이지만 실질적으로는 훨씬 높은 수준이라는 것이 중국세관(稅關) 담당자들의 주장⁴이다.

3. 북한은 「7.1 조치」 당시 국제가격을 기준으로 쌀값을 현실화. 2002년 북한의 쌀 가격을 환산하면 0.29달러(44원/100원)이며, 2005년에는 0.42달러(850원/2,000원)이었고 2001년 북한의 농민시장 쌀 가격이 0.49달러(49.5원/100원)로 추정됨. 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북결합의 원주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 25

4. 중국 세관담당자의 말에 의하면 북한과 중국 간의 관세는 평균 8~20% 정도인데, 지원물자는 무관세라는 점을 이용하여 국경지역에서 거래되는 대부분의 물자들은 상업적 거래임에도 불구하고 지원물자라고 표기하고 유입되기 때문에 중국 통관통계에서는 잡히지 않는다고 함. 방태섭, 「북한 변수와 안보리스크」, 서울: 삼성경제연구소, 2006 p. 35

현재 북한은 식량난과 전력난이 매우 심각한 상태이며, 국가전반에 걸친 정치·경제적 위기에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

제 2 절 남북결합의 현황

1. 대북(對北) 투자 잠재력이 풍부한 한국경제

최근 한국기업의 해외직접투자가 큰 폭으로 증가되고 있다. 1997년 이후 둔화 추세를 보였지만 2003년부터 증가추세를 보이기 시작했고, 2004년 연간 투자 금액은 사상 최고치인 58억 달러를 기록하였다. 지역별로는 對중국 투자, 업종별로는 제조업이 가장 큰 비중을 차지한다. 對중국 투자비중은 2004년 37.9%, 제조업 해외투자 비중(금액기준)은 2004년 59%로 증가되고 있다. 해외직접투자 증가는 부분적으로는 (한국)국내 사업여건의 악화로 인한 해외로의 생산기지 이전의 성격을 가지고 있다. 한국기업들의 해외투자의 목적은 수출 촉진 및 저임금 활용이며, 특히 중소기업들의 경우 2004년 국내 설비투자 규모가 1.8조원인 반면 해외직접투자는 2.2조원(22억 달러) 규모를 상회⁵하고 있다.

최근에는 중국경제의 고도성장과 한중(韓中) 간의 교역규모가 커짐에 따라 중국産 제품의 한국 국내시장 잠식률이 크게 증가되고 있다. 총수입 중 중국 제품의 비중이 2004년 13.2%, 금액 면에서는 2004년 296억 달러로 증가세를 보이고 있는데 이는 국내 중·저가 시장이 중국산으로 급격히 대체되고 있음을 의미하고 있다. 북한에 대한 투자여건이 조성되는 경우 한국기업(특히 중소기업)들의 대북 투자 여력은 충분한 것으로 전망하고 있다. 2004년 중소기업의 해외 직접투자는 1,695건(약 22억 달러 규모)을 기록했고, 이 가운데 대(對)중국 투자는 1,099건(약 12억 달러 규모)에 달한다. 기존 해외에 진출했던 기업들이 북한으로 이동하는 투자수요도 발생할 것으로 예상되며, 향후 북한에 투자하는 기업들은 중국산 제품이 장악하고 있는 약 300억 달러규모 국내시장을 겨냥할 수 있다.

5. 신용상, 「최근 기업 설비투자의 문제점과 향후 대응방안」, 서울: 한국금융연구원, 2005, p. 28

그러나 잠재력이 풍부한 한국경제이지만 북한이 대북 투자에 필요한 국내외의 환경조성 및 정책마련, 그리고 투자지로서의 매력 포인트 등이 뒷받침되어야 할 것이다.

<표 2-2> 국내 제조업의 최근 설비투자 실적 및 계획

	2003 년	2004 년	2005 년(계획)
제조업 전체 (증가율)	26.4 (24.6)	37.9 (43.2)	43.2 (13.9)
대기업 (증가율)	24.7 (27.4)	36.1 (45.9)	41.4 (14.5)
중소기업 (증가율)	1.7 (-3.4)	1.8 (3.8)	1.8 (2.3)

자료: 한국산업은행, "주요기업 '05년도 설비투자 계획", 2005.3.

2. 6.15 남북정상회담 이후 남북경협의 현황

2000년 6.15 남북정상회담 이후 남북경협 공식화에 따라 남북 모두 경협에 대한 기대는 증가되고 있다. 북한은 당국은 원활한 교류를 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 예컨대 최근 남북 간에는 4대 기본합의서(투자보장, 분쟁조정, 이종과세방지, 청산결제)를 채택하였고, 남북경협추진위원회를 중심으로 통관·통행·통상과 관련된 제도를 구축하였다. 또한 남북간에는 현재 사회간접자본 연결사업도 추진 했고 경의선 및 동해선 철도와 도로 연결 사업을 추진하였으며, 현재 여러 가지 딜레마가 있지만 개성공단 개발사업도 일정한 성과를 거두고 있다. 최근 북한 정부가 현대그룹에 개성 및 백두산관광 개발 프로젝트를 의뢰했고 북한 민간선박이 제주해협을 통과하는 방안과 대북송전(送電) 사업이 추진되었다.

그러나 제도적 장치의 마련에도 불구하고 기업의 대북 투자는 기대에 못 미치는 미미한 수준이며, 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 95년부터 2004년 현재까지 대북 협력사업 승인을 받은 기업은 총 57개이지만 개성공단에 진출한 15개 기업을 제외하고 투자사업을 진행 중인 기업 수는 많지 않다. 현재 대북투자(기업)선두 주자인 현대그룹이 추진하고 있는 대북 프로젝트(백두산관광개발 건 등)도 여러 가지 딜레마에 부딪치고 있는 것도 주지의 사실이다. 인도적 지원을 제외한 민간

기업의 거래성 교역⁶이 2003년 7월부터 남북대화가 중단되면서 감소되고 있는 실정이다. 기업들의 평양방문이 전면 중단되면서 기존 업체들의 신규사업 협의가 어렵게 된대 직접적 원인이 있지만, 기업들의 대북사업 참여에 대한 관심이 낮아진 것도 영향을 미치고 있다.

남북경협의 주축인 위탁가공 거래도 증가세가 둔화되었고 과도한 물류비로 인한 원가 상승이 가장 큰 요인으로 작용하였다. 현재 비정기적 해상운송으로 인해 인천-남포 물류비용이 인천-LA 비용수준과 맞먹는 실정이다. 그리고 여러 가지 규제로 인해 남북간 기업간에 직접 접촉이 어려운 점도 애로 작용으로 되었고 북측은 중국을 통해 남한기업의 위탁가공 주문을 하고 있었는데, 이 과정에서 많은 문제점들이 노출되었다. 반면 비거래성 교역은 꾸준히 증가하여 전체의 50%를 차지 하였으며, 현재 남한은 북한에 식량차관 제공(매년 쌀 50만 톤 규모)과 함께 비료(20만 톤 규모) 및 기타 물자를 갖가지 명의로 무상지원하고 있다. 최근에는 지방자치단체 및 NGO를 중심으로 농업협력사업이 추진되었는데, 예컨대 금강산과 같은 개방지역은 물론 황해남도 지역 등에서 영농단지 시범개발이 다양하게 진행되었다.

그러나 현 단계의 남북경협은 남한자본의 일방적인 대북 투자와 대북 지원으로 진행되고 있는 특징을 가지고 있다. 또한 그 성과도 기대에 미치지 못하고 있으며, 현재 여러 가지 국내외의 원인으로 담보상태에 직면하고 있는 상황이다. 따라서 현재 대북 투자의 선봉인 현대그룹을 비롯하여 한국투자기업들이 대북사업에서 많은 딜레마에 부딪치고 있으며, 진퇴양난의 곤경에 빠져 있다. 그 원인은 변수가 많은 북한의 경제정책에서 기인되는 장애요인 및 인위적인 규제와 더불어 한국 기업들의 불충분한 준비와 북한의 경제 환경에 대한 사전의 요해가 충분하지 못한 데에서도 기인된다.

6. 남북경협은 상업적 거래를 기본으로 하는 민간기업의 경험인 거래성 교역과 인도적 지원인 비거래성 교역으로 나뉜다. 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 11

<표 2-3> 남북경협 추이

		단위	2003	2004	2005. 12	2006
상업적 거래	남북 교역 · 알한 교역 · 위탁가공교역	만 달러 (%)	40,868 (19.2) 22,367 18,501	34,780 (-14.9) 17,179 17,601	3,527 (11.3) 2,099 1,428	41,951 (20.7) 20,978 20,973
	경제협력사업 - 개성공단 - 금강산관광	만 달러 (%)	2,103 (-15.8) 0 1,602	8,867 (321.6) 4,116 4,177	2,391 (71.6) 1,923 468	27,003 (202.6) 17,674 8,707
	소개	만 달러 (%)	42,971 (16.8)	43,647 (1.6)	5,918 (29.7)	68,954 (57.9)
비상업적	대북 지원 기타	만 달러 (%)	27,065 (27.0) 3,377	25,840 (-4.5) 215	1,788 (-42.0) 7	36,504 (41.2) 117
	소개	만 달러 (%)	29,442 (7.5)	26,055 (-11.5)	1,795 (-41.8)	36,621 (51.6)
총계		만 달러 (%)	72,413 (12.8)	69,701 (-3.7)	7,713 (0.8)	105,575 (51.4)

자료: 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 33

요컨대 답보상태인 남북경협이 목전의 궁경에서 벗어나려면 우선 북한경제가 개혁·개방을 통하여 자국의 경제실력을 한 단계 업그레이드해야 할 것이며, 남한 투자기업들에 매력적인 인센티브가 주어져야 할 것이며, 아울러 대북 투자에 걸림돌이 되는 장애요인과 인위적인 규제를 제거해야 할 것이다.

제 3 절 남북경협 발전에 영향 미치는 변수

1. 한국의 대북 정책 변화

1) 북핵 위기에 따른 남북관계 총체적 위기

2000 년 남북정상회담 이후 공들여왔던 남북관계가 총체적 위기에 직면하게 되었다. 북한의 핵실험으로 남북관계가 동력을 잃은 채 국제정세의 종속 변수로 표류할 가능성이 커졌기 때문이다. 남북정상회담 이후에도 남북관계는 북미(北美)

관계의 변화에 따라 '가다 서다'를 반복하며 많은 우여곡절을 겪어왔다. 기존의 남북관계 단절이 조문 파동처럼 남북 내부의 문제로 야기되었다면 이번 핵실험은 남북관계 와 국제정세가 긴밀하게 연동돼 있다는 점에서, 미국의 대북 강경정책이 지속되고 있고 궁지에 빠진 북한이 체제유지를 위한 최후의 카드로 뽑아 든 것이 핵실험 이기에, 해결의 실마리를 찾기가 어려울 것으로 전문가들은 전망한다.

향후 남북관계는 국내외의 찬반 여론이 엇갈리는 가운데 곡절과 차질이 뒤따를 것은 분명하다. 현재 북한 미사일 발사 이후 한국정부는 예정된 대북 지원프로그램인 쌀 50 만 톤 · 비료 10 만 톤을 중단한 상태다.

그리고 남북경협의 상징인 개성공단이나 금강산관광은 대북 제재결의 여부에 상관없이 적지 않은 타격을 받을 것으로 전망된다. 북한 미사일 발사 이후 미뤄졌던 개성공단 1 단계 분양은 다시 무기한 연기될 수밖에 없고, 학생들의 수학 여행이나 교사 연수 등에 지급하던 정부의 금강산관광 보조금도 추후 중단될 가능성이 높다. 핵실험에 따른 대북 제재 목소리가 높아지고 있는 현 시점에서는 대북 교류 전반에도 악영향을 미칠 것이며, 대북 지원과 남북경협에 큰 차질이 올 것으로 예상된다. 이를테면 최근 한국정부는 쌀과 시멘트 등 대북 수혜지원 물자의 추가 출항을 일단 보류한 것으로 알려졌으며, 민간교류 분야에서도 가급적 방북 자체를 유도한다는 방침을 정한 것으로 전해졌다. 실제로 통일부는 남북경제 문화협력재단 등 대북 교류 민간단체들에 최근 예정된 방북을 연기하게 한 것으로 확인됐다.

요컨대 북한 핵실험으로 인해 향후 금강산 · 개성공단 등 남북경협에 대한 국내외의 논란이 끊임없이 제기될 것이고 사회간접지원과 추가 관광사업 등 대규모 대북 지원사업은 한동안 불가능해졌으며, 아울러 대북 제재의 일환으로 한국의 PSI 참여 여부 논란이 거세질 것이고 민간단체의 대북 지원사업 위축도 불가피하게 되었다. 이 모든 것들이 답보상태에서 큰 진전이 없는 남북경협에 차질의 빌미 및 큰 악재로 작용하게 될 것이다.

2) 대북 포용정책은 지속, 북한 개혁·개방 간접지원

그러나 현재 정부의 이러한 현실론에 대한 비판도 적지 않다. 익명을 요구한 정부의 한 관계자는 정부 스스로 외부의 압력에 못 이겨 북한과 대화의 창구를

단아버리는 또 다른 잘못을 범하고 있다고 하면서 자칫하면 1994년 북미 제네바 합의 이후 북미(北美)관계는 개선되는 반면, 남북관계는 그 후 5년 동안 냉각기에 접어들었던 전철을 밟을 수 있다고 우려했다. 그리고 적지 않은 남북관계 전문가들은 대북 강경책은 사후약방문 격 처방으로 문제 해결에 한계가 있고 부정적 영향을 최소화하는 길은 대화와 협상을 모색하는 것이며, 따라서 군사적 문제와 비군사적 문제를 분리해 추진하는 것이 대북 포용정책의 기초이고 일방적 대화 단절은 가혹이나 위기에 빠진 남북관계를 더욱 어렵게 만들 수 있다고 주장한다.

김대중 정부의 햇볕정책을 이어받은 노무현 정부의 대북 포용정책은 대북 화해와 협력을 통해 남북교류를 확대하고 북한의 개혁·개방을 간접 지원함으로써, 장래의 평화통일 기반을 넓히는 것을 골자로 한다. 한편 이런 대북 포용정책이 북한 핵실험을 유발했다고 하는 야당이나 보수파 세력들의 주장은 무리가 있으며, 포용정책을 대북 만병통치약으로 잘못 이해했거나 자당의 정치이익과 전략적 공세를 펼치기 위한 왜곡으로 볼 수밖에 없다는 견해도 만만치 않다. 그리고 일부에서 향후 남북관계를 정치·군사적 수준으로 확장해야 한다는 목소리가 높아진 것도 경험과 교류에서 포용정책의 성과가 있었기 때문이며, 더욱이 북한 핵실험이 강행된 이후에도 한국정부가 크게 혼란이 없이 상황을 관리할 수 있는 것도 포용정책의 성과가 작용한 것이라고 주장하고 있다.

최근 여당인 열린우리당 책임자 김근태 의장이 개성공단을 방문하고 북한 정부를 향해 추가 핵실험은 안 된다고 말할 수 있다는 것도 과거 냉전시대에서는 상상도 할 수 없는 사건이라는 일각의 견해다. 따라서 민간이 주도적으로 참여하는 개성공단과 금강산 관광사업을 전면 중단해야 한다는 주장도 적절치 않다는 것이다. 왜냐하면 개성공단이 현재 북한 노동자에게 지급하는 임금은 한해 60~70억 원에 불과하지만 개성공단을 비롯한 남북경협이 남북간 긴장완화와 경제교류에 기여하는 가치는 이보다 훨씬 크다는 것이다. 그리고 남북통일 및 겨레의 생존보장권이라는 차원에서도 남북경협 사업은 중단되어서는 안 될 것이라는 견해가 현재로서는 지배적이다.

2. 중국의 대북 정책의 영향

1) 중·한 의존도가 높은 북한경제 및 대북 조치가 미치는 영향

1990년대 중반 최악의 상황인 '고난의 행군'을 경험한 북한경제는 2000년 이후 잇따른 경제개혁 조치에 힘입어 미약하지만 플러스 성장세를 이어가고 있다. 최근 한국은행의 발표에 의하면 '7.1 조치'가 단행된 2002년 이후 북한의 국내총생산(GDP)은 매년 플러스 성장세(1.2~3.7%)를 유지하면서 호전추세를 보이고 있다. 그러나 북한경제는 선군정치에 따른 엄청난 비용이 소요되는 국력 강화와 더불어 만성적인 식량난과 전력부족에 시달리면서 여전히 경제적 위기에서 벗어 나지 못하고 있는 상황이다.

최근 통일부의 자료에 따르면 북한은 올해(2006년) 197만 톤¹의 식량부족에 시달리는 것으로 분석됐다. 연간 전력생산량은 206억 kWh(2004년)로 한국의 6~7% 수준에 불과하여 엄청나게 부족한 상태다. 북한은 이런 부족분을 중국과 한국의 공식·비공식 지원으로 해결하고 있다. 최근에는 미국의 대북 금융제재와 수해의 피해 등 국내외의 여건의 악화로 총체적 위기가 가중화되고 있는 실정이다.

현재 중국은 북한의 최대 교역국이자 원조국이며 투자국이다. 2000년 이후 중국이 광물개발 등을 위해 대북 투자액이 10억 달러가 넘는 것으로 밝혀졌고 북한의 교역물품 중 30% 이상이 북중(北中) 국경을 통해 반입되는 것으로 추정되고 있다. 이는 중국이 국경 폐쇄조치만 내려도 북한경제는 극심한 생활필품 부족에 따른 물가폭등이나 사재기 현상 등 큰 혼란에 빠질 가능성이 크다는 의미다. 삼성경제연구소 북한문제 전문가는 중국이 대북 경제 체제에 나선다면 북한은 경제적 어려움 못지않게 엄청난 심리적 충격에 빠질 것으로 분석했다. 한국도 1998년 이후 남북경협에 7조 3000억의 예산을 사용했다. 지난해(2005년) 대북 교역 규모가 10억 달러를 초과했고 금강산 관광과 개성공단 사업으로 2000만 달러를 제공했다. 이런 대북 사업들이 일시에 중단된다면 북한의 외부부족이 심해지고 어려움에 봉착할 수 있다는 전망이다.

한편 북한이 폐쇄적이고 계획경제 체제를 유지하고 있기 때문에, 대북 경제 체제의 효과를 단기적으로 기대하기 어렵다는 시각도 만만치 않다. 한국 수출입은행의 한 전문가는 대북 금융제재가 현재의 북한 상황에서는 크게 먹혀들지 않을 것으로

7. 2006년 식량 수요 651만 톤, 자체생산량 454만 톤(자료: 통일부·한국은행, 2006, 5)

전망하면서, 현재 북한이 정상적인 신용장 거래를 하지 않고 입금할 외국금융회사 계좌를 지정해 주는 경우가 많으며, 최근에는 입금계좌를 자주 바꾸는 상황이기 때문에, 이런 계열식 상거래가 지속되면 북한의 대외 금융거래 동결이 효과를 발휘하기 힘들다고 분석하고 있다.

특히 중국이 고강도 대북 제재 및 북미 관계 악화에 따른 무력시위(혹은 전쟁)가 한반도에서 발발할 때, 북한 내부의 혼란과 대규모 탈북 사태를 우려해 전면적인 경제 제재를 반대하면서 부분적인 경제제제에만 그칠 경우에는 제재의 효과는 더 줄어들 것이라는 분석이다. 그리고 북한은 웬만한 경제 제제에 대해서는 내부 결속을 다지고 국제사회에 인도적인 호소를 하면서, 지구전을 구사할 가능성이 크다는 일각의 분석이다.

<표 2-4> 북한의 대중 교역 실적

(단위: 백만 달러)

2004. 1~11 월			2005. 1~11 월			증가율(%)		
총액	수출	수입	총액	수출	수입	총액	수출	수입
1,176	532	644	1,458	462	996	24.0	13.0	54.6

자료: 한국무역협회, "북·중 교역 통계", 2006년 5월

2) 향후 중국의 대북 정책의 변화에 대한 전망

중국은 북한이 핵실험 강행 후 2 시간 만에 외교부 성명을 통해 북한이 국제 사회의 광범위한 반대를 무시하고 제멋대로(悍然)⁸ 핵실험을 했다면서, 중국정부는 이에 대해 단호하게 반대를 표시한다고 밝혔으며, 북핵 사태에 대한 심각성을 표명했다. 그리고 중국정부의 공식반응의 형식도 최고 수준으로 격상시켰고 북한이 핵실험을 예고했을 때는 대변인 담화였으나, 이번에는 외교부 성명으로 신속한 반응을 나타냈다.

8. 悍然(한연)은 주위의 권고와 대중의 반대를 무릅쓰고 자기의 고집대로 한다는 뜻으로 평소 중국인들이 외교적인 용어로 자주 쓰지 않는 말이다. 이로써 중국정부는 북핵 사태의 심각성을 표명함과 동시에 불만을 나타내기도 했다(필자 주).

중국 사회과학원 한반도문제 연구중심의 한 연구원은 이는 중국정부가 북핵 사태를 그만큼 엄중하게 보고 있다는 증거라고 설명했고 중국은 국제사회의 대북 제재에 동참할 것이며, 향후 대북 경제·압박수단으로 최대 석유·식량 제공국으로서의 영향력을 행사할 수도 있다고 분석했다. 중국의 한반도 정책을 한반도 평화 안전 및 비핵화로 귀결할 때, 대북 군사제재는 반대할 것이지만 대화와 협상으로 북핵 문제를 해결할 것을 주장하면서, 한국 등 나라와 함께 보조를 맞출 것이라는 것이 전문가들의 지배적인 견해다.

하지만 중국 역시 북핵 위기가 고조됨에 따라 그 동안 일관적으로 진행해온 대북 정책에 일정한 조정이 불가피할 것이며, 아울러 나름대로의 고민과 딜레마가 있다는 것이 일각의 견해다. 한국외국어대학 오승렬 교수는 향후 북중 관계의 전망⁹을 아래와 같이 전망했다.

2001년 WTO에 가입하면서 경제대국으로 발돋움했고 현재 UN 안보리 상임이사국인 중국은 초강대국 미국과 함께 세계질서를 조율하는 이해 당사자(stake holder)로 자리매김했다. 북한이 체제유지로 국제사회의 경고를 무시하고 미사일과 핵실험을 강행한 마당에 중국으로서는 주류 국제사회에 등을 돌리고 국익을 포기하는 일은 하지 않을 것이며, 북한이 자국 영향력을 국제사회에 과시할 수 있는 수단이자 전략적 카드이기는 하지만 북핵 상황이 중국의 정책과 발전에 걸림돌로 작용하는 것은 좌시할 수 없는 입장이다. 현재 중국은 북한을 경제적으로 지원하면서도 정치적으로는 견제하고 압박하는 전략을 취하고 있다. 이번 북핵 사태로 인해 양국간의 국경무역은 차질이 빚어질 것이고 중국은행의 대북 금융제재 참여도 불가피할 것이며, 이 경우 북한의 대중(對中) 수출 및 외화수입은 심각한 타격을 입을 것이다.

리둔추(李敦秋)氏は 중국정부의 싱크탱크라고 불리는 중국 국무원발전연구센터 산하 조선반도연구중심의 최고 책임자다. 이곳의 보고서는 후진타우(胡錦濤) 주석과 원자우보(溫家寶) 총리 등 국가 최고 지도부로 바로 올라간다. 그는 얼마 전 공식 초청을 받아 한반도문제 전문가와 학자 신분으로 한국 MBC TV 방송국의 백분트론 프로그램에 참가하였으며, 체류기간 한국기자와의 대담에서 대북 정책에

9. 조선일보, 2006년 1016일, A10 "중국 북한 불교 속도조절 나설 것"

관한 중국정부의 입장과 자신의 소견을 피력한 바 있다. 아래에 인터뷰 요지¹⁰를 요약하여 전제한다.

최근 북한이 일방적으로 핵실험을 강행하였기에 중국정부의 대북 입장이 강경 방향으로 급선했다고 강조하면서, 대북 제재조치는 국제협의를 통해 결정되고 추진되어야 하지만 분명한 것은 무력수단을 동반한 대북 군사체제는 견결히 반대한다는 것이 중국정부의 입장이라고 설명했다. 하지만 과거처럼 평화·외교·협상이라는 3대 원칙 해법을 무조건 고수하지 않을 것으로 전망하면서 중국은 기본적으로 무력동원은 제외한 모든 제재방법을 논의 할 수 있으며, 향후 중국은 대북 제재의 일환으로 북한에 대한 무상원조량을 줄일 것이며, 저렴한 가격의 원유지원도 북한의 개혁·개방을 유도하기 위한 시장경제 원칙을 적용한 것으로 분석했다. 중국은 한반도에서 전쟁을 반대하지만 북한의 핵실험과 핵 보유는 절대 용인 못한다는 입장으로 대북 정책은 한국의 대북 입장과 비슷할 것으로 전망했으며, 중한 양국은 한반도 비핵화와 핵전쟁을 반대한다는 공동적인 주장 및 운명에 처해 있다고 지적했다.

3) 향후 북중(北中) 관계에 대한 전망

최근 북한의 추가 핵실험이 잠시 보류되면서 중국 역할론이 다시 부각되고 있다. 하지만 중국의 대북 정책의 기본 기조를 쉽게 변경하지 않을 것으로 전망되고 있다. 중재자의 역할을 하고 있는 중국으로서는 일단 레드라인으로 북한의 추가 핵실험을 동결시키는 한편, 대북 제재와 봉쇄에만 주력하고 있는 미국을 설득하는 발걸음을 재촉하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 중국의 중재자의 역할은 제한되어 있으며, 중국을 통한 북핵 문제 해결은 한계가 있는 것이다. 우선적으로 체제 보장을 둘러싼 북미(北美) 간의 첨예한 갈등이 북핵 문제 핵심이기 때문이다.

또한 미국과의 관계개선을 통해 개혁정책과 국제사회 원조의 걸림돌을 제거하고 개혁성공을 이끈 중국이나 베트남의 경험을 비취볼 때, 북한은 문제 해결의 최종 대화파트너로 미국만을 고집할 것이다. 그리고 북한은 여전히 중국의 전략적

카드로 이용할 수 있는 우방이지만 대만 문제를 포함한 중미(中美) 간의 전략적 이해를 조정하는 과정에서 중속변수로 전략할 수 있는 소지가 다분하다는 전문가의 지적이다.

한편 북한이 일단 추가 핵실험을 유보하면서 급한 불은 끈 것 같지만 한반도 핵 위기는 여전히 상존하고 있다. 그것은 북핵 문제 해결의 주도권을 쥐고 있는 미국이 여전히 의도적 무시정책으로 일관하면서 금융제재를 비롯하여 PSI 등 대북 제재 수위를 높이면서 북한을 끝까지 대화상대로 인정하지 않고 고립정책을 사용한다면, 한반도에서 핵전쟁이라는 어두운 그림자는 쉽게 가시지지 않을 것이다. 향후 북중(北中) 관계는 지원과 견제가 병행되는 관계로 발전할 가능성이 크며, 이는 향후 남북 관계와 남북경협에 여전히 큰 변수로 작용하게 될 것이다.

그러나 결자해지(結者解之) 차원에서 볼 때, 중국의 영향력은 제한적인 것이고 한국과 함께 조정자의 역할에 충실할 것으로 기대되며, 한반도 평화를 위한 북핵 위기 최종 해결은 북미 양자간의 대화와 협상을 통한 외교적인 노력이 선행되어야 할 것은 자명한 이치다.

3. 대미(對美) 관계 개선이 가져오는 전망

1) 대미 관계 개선이 북한경제에 주는 이점

현재 미국의 대북 경제제재가 북한경제 발전에 가장 큰 걸림돌의 작용을 하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 대미 관계 개선은 북한의 경제발전에 걸림돌을 제거하고 개방효과를 극대화할 수 있을 것이라고 전문가들은 입을 모으고 있다. 잘 아는 바와 같이 21세기 슈퍼파워 미국은 탈냉전 이후 유일 초강대국으로서 경제를 비롯한 전 분야에 걸쳐 세계적인 영향력을 행사하고 있다. 세계 제 1 경제대국인 미국은 현재 국제통화기금(IMF)의 18%, 아시아개발은행(ADB)의 13.05%의 결권을 행사하면서 국제자금 흐름에서 중요한 역할을 하고 있으며, 아울러 국제금융기구에 대한 영향력을 바탕으로 개발도상국들에게 초기 개발 자금을 지원하는 등 경제발전의 밑거름을 제공하고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

10. 조선일보, 2006년 10월 14일, A5 "중국 북핵 입장이 한국정부보다 강경"

세계 경제의 1/4의 비중을 차지하는 미국시장은 개도국(開發國)들의 주요 수출 시장역할을 수행하고 있으며, 또한 미국은 현재 중국의 최대 수출시장으로서 중국 경제발전에도 간접적으로 기여¹¹⁾하고 있다. 작금의 중미(中美) 관계는 70% 협력, 30% 경쟁·대결 관계를 유지하고 동반자이자 라이벌 관계이다. 현재 중국은 대미 무역에서 엄청난 수익을 얻고 있다. 최대발전도상국 중국은 최대경제대국 미국과의 관계에서 실질적이고 유효적인 정책을 도입하여 경제 합작에서 윈-윈 효과를 거두고 있다. 중국의 대미 유효정책은 현재 경제적인 어려움에 처한 북한에게도 당연히 참고가치가 있을 것이다.

현재 경제상황이 어려운 북한으로서는 대미 관계 개선으로 국제금융기구 및 서방국가들의 차관을 이용하여 시장 환경개선을 도모하며, 안정적인 수출시장을 확보할 필요가 있을 것이다. 이 또한 국제적인 지원이 절박한 북한으로서는 가장 실리적이고 명치한 선택이 될 수 있다. 현재 중국과 함께 대북 투자의 주요국가인 한국도 북한이 대미 관계 개선을 통해 남북경협의 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있는 대북 경제제재를 제거하고 한국기업들이 대북 투자와 북한 진출이 더욱 활발히 진행될 수 있는 국제적인 환경과 여건이 마련되기를 진심으로 기대하고 있다. 그리고 향후 북미 관계 개선에 있어서 한미 양국간의 동맹관계를 이용한 남한의 중개자의 작용과 코디네이터 역할이 더욱 기대되고 있는 상황이다.

2) 대미 관계 개선이 남북경협에 미치는 영향

최근 남북한 당국간 회담이 원활하지 못하고 침체되어 있으며, 미국의 대북 강경 정책 실시 및 6자 회담의 파국 상황 등으로 인해 북미 관계가 여전히 대결·갈등의 상태에서 벗어나지 못해 긴장도가 한층 높아지는 분위기이다. 주지하는 바와 같이 남북 관계와 남북경협은 북미 관계는 밀접하게 연관되어 있으며, 특히 후자가 전자에 미치는 영향은 더욱 크다고 할 수 있다. 즉 북한의 대미 관계 개선과 한국의 조정자 역할이 모두 중요하다는 뜻이다. 과거의 한반도의 분단 상황으로부터 볼 수

11. 중국의 총수출에서 차지하는 대미수출 비중은 매년 20% 내외의 일정 수준을 유지하고 있고 현재 중국 수출이 매년 큰 폭으로 증가하는 것은 감안할 때 중국의 안정적인 시장으로서 미국시장의 중요성을 간과할 수 없음. 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 39

있는 것처럼 한반도의 긴장완화, 그리고 지속적이고 원활한 남북경제 교류협력은 국제적인 환경변화에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없는 것도 부인할 수 없는 한반도 목전의 현실이기도 하다.

그리고 개혁·개방을 통한 북한경제의 회생 및 남북경협의 원활한 추진을 위해서도 현재 경색된 국제관계 개선 및 협력을 신중하게 고려하지 않을 수 없다. 북한경제 회생에는 현재 남북 간에 진행되는 경제협력은 물론이고 IMF·세계은행·ADB 등 국제금융기구의 지원이 필수적이다. 그리고 상술한 국제금융기구가 동구 사회주의국가들의 경제체제 전환과 중국 및 베트남의 개혁·개방의 진전에 막대한 영향을 미친 경험에 비추어 보면, 향후 북한경제의 변화과정에서 미치게 되는 이들 국제기구의 역할을 결코 간과해서는 안 될 것이다. 다시 말하면 국제사회와의 관계 개선과 국제금융기구의 원조와 협력은 북한경제 회생에 불가결의 요소로 작용할 것이며, 아울러 그 전제는 미국 등 국제사회와의 화해무드와 여건 마련을 위한 북한정부의 노력이다.

최근 북한의 미사일 발사와 핵실험이 강행되면서 북핵 위기가 한반도에서 바야흐로 고조되고 있다. 따라서 미국 주도의 대북 경제 제재가 추진되고 있으며, 대북 고립정책이 가시화되고 있는 상황이다. 미국은 북핵 위기를 빌미로 개성공단 원산지 문제와 금강산 관광 사업 등 남북경협을 추진하고 있는 한국정부에 여러 가지로 압력을 가하고 있다. 이는 담보상태에 있는 남북경협에 최대의 걸림돌로 작용할 것이며, 한국의 대북 포용정책에도 큰 변수로 작용하고 있다. 체제유지가 당면 과제인 북한으로서는 북한 핵 문제를 평화적으로 해결하는데 주력해야 할 것이며, 미국과의 대결과 갈등의 국면에서 벗어나 최대한으로 대미(對美) 관계 개선에 박차를 가해야 할 것이다.

현재 각종 위기와 고립상태에 빠진 북한으로서는 대미 적대관계를 청산하고 국제사회의 이해와 원조를 얻는 것만이 남북경협의 원활한 추진 및 개혁·개방이 효과적으로 진행될 수 있는 보장을 얻게 될 것이다.

제 3 장 북한의 경제개혁조치와 대외개방

제 1 절 북한의 개혁조치와 대외개방

1. 북한 경제개혁의 필연성

2002년 7월 1일부터 시행된 경제관리개선조치 이후 예상치 못한 경제개혁 조치들이 잇달아 시행되면서 북한이 점차적으로 개혁·개방의 길로 접어들고 있다고 볼 수 있다. 최근에는 지적재산권의 개인판매와 유통도 허용하는 파격적인 조치까지 내놓고 있으며, 여러 가지 시장경제 움직임이 대두되고 있는 실정이다. 이를테면 종합시장의 출현 및 북한 주민들의 금전에 대한 중시, 외국인을 대상으로 하는 외화벌이 등이다. 또한 신의주, 개성 및 금강산·백두산으로 이어지는 일련의 개혁·개방조치는 북한이 그간 점진적 개혁의 길을 갈 것이라는 예상을 뒤집는 것으로 북한의 개혁·개방의 필요성이 시급하다는 것을 시사해주는 것이다. 그 동기가 국제사회의 압력으로 온 것이든지, 아니면 국내사정의 수요로 발생된 것이든지 간에 북한으로서는 국제사회의 인정과 지지를 받을 수 있다는 이점이 있다.

북한정부가 최근 몇 년 전 실시한 '7.1 조치'와 그 후의 일련의 개혁조치가 개방을 염두에 둔 내부개혁 조치이었던 결과적으로 개방과 개혁이 유기적이고 효과적으로 이루어지지 못했기 때문에, 북한의 경제왜곡 현상이 심화되는 결과를 초래했다는 견해가 지배적이다. 즉 전면적인 대외개방과 시장경제 원리를 적용한 효과적인 경제개혁만이 현재 침체된 북한경제를 회생하는 유일한 방법이라는 것은 말할 것도 없다. 북한으로서는 현재 미국 등 서방국가와의 긴장관계를 개선해 개혁·개방을 성공적으로 추진할 수 있는 국내외의 환경과 여건을 마련하는 것이 요긴하다. 경제중심을 바탕으로 하는 개혁·개방만이 현재의 식량난을 해결하고 나아가 국가적 경제위기에 벗어나게 할 수 있다. 요컨대 개혁·개방은 북한이 불가피하게 선택한 발전모델이자 정확하고 명지한 선택이며, 필연적인 결과이다.

최근 북한의 변화에 대해서 시장경제를 추구하는 중국식 경제모델을 벤치마킹했다는 견해와 더불어 북한정부가 계획경제의 정상화를 시도하고 있다는 해석까지 여러 가지 평가가 엇갈리고 있다. 하지만 북한이 일부에 국한되지만 계획경제 시스템

을 일부 수정하여 시장경제의 도입을 통한 경제 활성화를 추구하는 것만은 분명한 것으로 평가되고 있다. 한편 북한이 지속적으로 개혁·개방을 추진을 할 수 있는 전제조건은 북한을 둘러싸고 있는 국제환경의 변화가 관건이며, 특히 현재 미국과의 긴장관계 완화와 개선이 국제사회의 지지와 협력을 이끌어 낼 수 있는 결정적인 역할로 작용할 것이다. 따라서 북한이 제한적으로 추진하고 있는 개혁 조치가 궁극적으로 성공하자면, 철저한 개혁과 개방이 효과적으로 진행되어야 할 것은 물론이고 대외적으로 미국 등 국제사회와의 관계를 개선하지 못하고 고립무원의 상태에서 벗어나지 못한다면 개혁·개방은 결국에는 공염불에 지나지 않을 것이다.

2. 최근 북한이 추진한 경제개혁조치

북한정부가 경제개혁조치를 위한 배경은 크게 세 가지로 분석되고 있다.

첫째로 국가재정의 악화이다. 북한은 그 동안 식량뿐만 아니라 공업품·생산제품 등 모든 것을 국가에서 관리하고 통일적으로 배급하는 계획경제 시스템을 추진 해왔지만 여러 가지 국내외의 요인으로 인해 경제상황은 호전되지 못했으며, 아울러 국가재정 부담이 갈수록 커져 이를 지속적으로 추진해가기가 힘든 상태에 이르렀다. 둘째는 생산성 향상문제이다. 장기간의 평균주의 분배에 따라 주민들의 생산성 향상의식은 약화될 수밖에 없었으며, 그 결과 생산력 향상은 기대하기 어려웠다. 따라서 임금과 물가가격을 현실화함으로써, 농민을 비롯한 주민들의 생산의욕을 높여 쌀과 생활품의 수요를 만족시키고 나아가 현재의 식량난 및 경제난에서 벗어나려는 의도이다. 셋째로는 공급과 수요의 불균형에 따른 암시장의 출현 등 문제를 해결하기 위한 것이다.

또한 생산력 저하로 인해 생필품이 현저히 부족하고 공급이 수요를 만족시키지 못하고 있기 때문에, 자연히 암시장이 활기를 띠게 되었고 국정가격과 암시장가격의 격차는 커져 암시장의 활약을 부추기는 상황으로 발전했던 것이다. 암시장의 활약 등 지하경제의 활성화는 계획경제에 대한 도전으로 시장경제의 움직임이 대두되고 있다는 것을 설명하기도 한다. 이는 계획경제를 고집하는 북한 정부에 당연히 부정적 영향을 미쳤고 결국 제한적이지만 경제개혁을 시행하기에 이르렀다.

즉 경제위기에서 해탈되자면 경제개혁이 불가피한 상황에 직면한 것이다. 하지만 북한정부는 이번 경제개혁조치와 관련해 시장경제 도입 징조라는 외부의 평가를 일축(一蹴)하고 있으며, 이번 경제개혁 조치가 생산수단의 전 인민적 소유에 기초한 계획경제의 테두리 안에서 진행된다는 점을 강조하고 있다.

북한은 2002년 가격 및 임금의 현실화를 주요 내용으로 하는 7.1 경제 관리 조치가 단행된 이후 단계적으로 여러 가지 개혁정책이 추진되고 있다. 즉 경제난 해소를 위해 계획경제체제에 시장경제적인 요소를 가미하고 있는 것이다. '7.1 조치' 이후 경제특구의 확대와 더불어 신의주, 개성, 금강산 특구가 지정되었으며, 농민시장 개편(전국적으로 종합시장 설치)과 더불어 국영상점을 기관 및 기업소에 운영권을 이양하는 상업유통분야에서도 부분적인 개혁조치가 진행되었다. 그리고 협동농장 포진담당제(가족단위경영 시범 실시, 토지의 국유화를 전제로 하며 중국의 가정책임경영제와 유사함)를 비롯한 농업부문 세부개혁 조치가 실시되었으며, 기업의 국가납부금을 하향조정하고 현금 보유한도 확대와 자체실적에 따른 임금 인상이 허용되는 기업부문의 세부개혁조치가 이루어지기도 했다. 하지만 그 개혁 조치의 효과는 미미하였고 위기에 빠진 북한 경제에 근본적인 변화를 가져다 주지 못했다.

북한에서 정식으로 개혁(改革) 용어를 사용한 것은 2003년 6월 조선중앙통신, 조선신보가 처음으로 공식적인 명칭으로 사용한 후부터이다. 2004년 이후에는 외국인투자 관련법이 제정(수정)됨에 따라 외국인투자기업의 최저임금의 하향 조정과 북한전역에 100% 외국인투자기업이 허용되는 외국인 투자환경을 개선하는 모습을 보여주기도 했다. 2005년에는 현대그룹에 개성 및 백두산 관광개발을 위임하기도 하였다. 하지만 여러 가지 원인으로 현재까지 본 프로젝트의 추진이 실현되지 못하고 있다. 궁극적으로 북한의 경제개혁 조치가 실질적인 성공을 이루자면 전면적인 개혁정책의 실시와 조건 없는 대외개방이 추진되어야 하며, 현재의 계획경제 체도에서 벗어나 시장경제 시스템을 도입하여야 할 것이다.

3. 북한사회에 대두된 '시장경제' 움직임

과거에는 주택 및 생활필수품 등을 대부분 국가에서 낮은 가격으로 공급하는

시스템이 진행되었지만 2002년 '7.1 조치' 이후 현실화된 가격에 맞춰 시장에서 생활해야 하기 때문에, 북한사람들은 시장경제의 개념과 더불어 돈을 많이 벌어야 한다는 목표의식을 가지기 시작한 것이다. 그리고 최근 중국기업과 합작사업을 진행하는 과정에서 사(私)기업의 초기형태가 출현되고 있는 상황이다. 이를테면 북한의 무역업에 종사하고 있는 일부 개인들이 자본을 모아 소속 국영 기업의 명의를 빌려 합작사업을 추진하는 사례가 증가되고 있는 것이다.

또한 국영기업들도 생산성 향상과 매출 증대를 위한 움직임이 가시화되고 있다. 예컨대 인센티브와 매출이 연동¹²되면서 동업 중 기업간에 경쟁이 나타나고 있으며, 평양신문은 인터넷 기업광고¹³를 시행 중이라고 조선신보(2005년 2월 25일)는 전하고 있다. 평양 화장품공장은 북한에서 가장 유명한 '봄 향기'라는 화장품을 생산하고 있는 신의주 화장품공장을 벤치마킹하여 선의적인 경쟁을 벌이고 있으며, 케이블 제조업체인 3월 26일 공장의 현재의 수요는 적지만 미래의 수요를 예측하고 설비투자를 진행한 케이스에서도 시장수요에 대한 선행투자의 시장개념이 적용되기 시작했다는 것을 보여준다.

북한은 금년도(2006년) 당보·군보·청년보 공동사설에서 '국가 경제력을 다져 나가는 것 보다 더 중대한 과업은 없다'라고 밝힘으로써, 본격적인 김정일 시대의 경제발전 전개에 걸 맞는 경제력 회복에 총력을 경주 할 것임을 천명하였다. 또한 강성대국론의 구체적 요소로서 총체적 국가 경제력의 개념을 새롭게 제시하였으며, 군사력과 정치사상적 위력의 선행조건으로 경제력의 중요성을 강조한 것이다. 이는 경제발전을 위한 경제개혁조치의 시행이 절박한 상황에 이르렀다고 볼 수 있다. 따라서 개성공단·신의주 등 경제특구의 설립에 의한 대외개방에 이어서 대외개방이 경제발전으로 이어질 수 있는 효과적이고 실질적인 경제 개혁

12. 기업들은 과거에는 생산목표만 달성하면 되었으나, '7.1 조치' 이후는 생산 확대는 물론 판매가 증가해야 인센티브를 더 많이 가져갈 수 있기 때문에 매출에도 신경을 쓸 수밖에 없는 상황임. 동용승, 이정철, 『북한경제와 남북경협 현황』, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 19

13. 북한은 아직 인터넷이 보편화되어 있지 않으며, 외부와의 연결은 기본적으로 일종의 인터넷 형태로 북한 내의 네트워크가 운영되고 있음. 동용승, 이정철, 『북한경제와 남북경협 현황』, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 20

조치가 실행되어야만 현재의 경제위기에 벗어날 수 있으며, 아울러 개혁·개방이 목적하는 진정한 성과를 이룰 수 있을 것이다.

<표 3-1> 북한의 '7.1 조치' 이후 주요 정책 변화

연도	주요 조치 내용
2002 년	경제관리개선조치 단행(7.1) - 국정가격 현실화(평균 26 배 인상), 임금 인상(18 배) - 환율 현실화(1 달러 당 2.1 북한원 → 150 북한원) 경제특구 확대(9 월~11 월) - 신의주(9 월), 개성(10 월), 금강산(11 월) 특구 지정
2003 년	상업 유통 분야 부분적 개혁 조치(3 월) - 농민시장(비공식) → 종합시장(공식 부문, 전국 3 백여 개)으로 개편하고 국영기업화, 시장 내 기업 적영점(도매 반) 운영 국영상점: 기관 및 기업소에 운영권 이양 개혁 용어를 공식 사용 (6 월 조선중앙통신, 조선신보)
2004 년	농업부문 세부개혁 조치 협동농장 포전담당제(가족단위경영 시범 실시 : 토지의 국유화를 전제, 중국의 가정책임경영제와 유사) 기업부문 세부개혁 조치 - 기업의 국가납부금 하양조정, 현금 보유한도 확대, 자체 실적에 따른 임금인상 허용 등 외국인투자환경 개선 - 최저 임금 : 100 달러/월 → 38 달러/월 - 북한전역에 100% 외국인투자기업 허용 등

자료: 동용승, 이정현, 「북한경제와 남북경협 현황조사」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 29

향후 김정일 시대의 새로운 경제정책의 가시화 및 정책변화 속도의 가속화가 전망되며, 따라서 경제위기를 탈출하기 위한 경제체제의 개혁·개방 가능성이 진일보 현실화되었다. 금년도(2006년) 신년 공동사설과 김정일의 중국 방문 (1.15 ~ 20)을 통해 혁신의 필요성 및 경제관리체계의 개선을 강조하였고 중국의 경제 개혁성과를 높이 평가함으로써, 경제정책 변화의 가속화에 대한 북한 지도부의 의지를 표현하였다. 그리고 금년 공동사설에서는 농업을 비롯한 경제의 모든 영역에서 '중자론'을 철저히 구현할 것을 요구함으로써, 혁신적인 사고방식과 실효성을

증시하는 가치체계를 신속히 전 북한사회 영역에 확산시키고 있으며, 과거의 사상 체제나 제도적 한계를 탈피해야 한다는 이념적 방향을 제시하기도 하였다. 한마디로 계획경제 시스템의 문제점은 시장경제 도입만이 해결할 수 있다는 것을 북한 정부는 이미 절실히 느끼고 있다는 점이다.

제 2 절 북한의 대외개방

1. 북한이 추진한 대외개방

유일체제하의 계획경제라는 특징을 갖는 북한경제 발전모델은 1970년대 이래 장기적인 경제침체 상황에 처했으며, 1990년대 들어서는 세계적 환경변화 속에서 심각한 경제위기 상황에 봉착했다. 그러나 심각한 경제위기에도 불구하고 체제 유지라는 당면과제로 인해 북한경제의 발전모델에는 급격한 변화가 진행되지는 않고 있는 것이 현재의 실정이다.

그럼에도 불구하고 북한경제 발전모델은 자립적 민족경제라는 측면과 계획 경제의 부분적인 수정이라는 측면에서 일정한 정도로 변화하고 있는 것은 분명하다. 여기에서 자립적 민족경제건설 노선의 변화는 대외개방이라는 측면으로, 그리고 계획경제의 변화는 경제개혁이라는 측면으로 나타나고 있다. 이 중 대외개방은 정치적 상황에 따라 제한적이나 지속적으로 추진되어 온 반면, 계획경제 제도에 대한 체재개혁은 거의 이루어지지 않고 있다. 여기에서 문제는 대외개방이 실효를 거두기 위해서는 계획경제 시스템에 대한 수정과 개선이 불가피하다는 점에 있다.¹⁴ 이는 현재의 조건에서 북한의 대외개방이 자본주의 시장경제와의 교류를 확대하는 것일 수밖에 없기 때문이다. 바로 이점이 계획경제 시스템을 유지·고수하는 북한의 대외개방이 단계적이고 제한적인 형태로 발전할 수밖에 없다.

한편 자립적 민족경제건설에 대한 북한정부의 강조에도 불구하고 제한적인 개방노력은 1970년대 초반 자본주의 국가와의 교역확대의 노력과 더불어 1984년

14. 이영훈, "1990년대 북한의 경제발전전략과 체제변화", 『북한연구학회보』 5권 2호, 2001, p. 20

합영법의 제정과 이후 조조합영 등 단속적이기는 하지만 지속적으로 추진되어 왔다. 1990년대 들어 북한의 개방노력은 1991년 12월 나진·선봉 자유경제 무역지대의 설치에 대외개방이라는 측면에서는 상당히 진전된 형태였다. 그것은 합영사업이 기본적으로 북한의 계획경제 시스템을 유지하면서, 외국투자 유치를 목적인 자유경제무역지대는 그 지역에 한해서 북한의 계획경제와는 이질적인 방식의 경제운용방식을 부분적으로나마 용인한 것이기 때문이다. 이후 1990년대의 경제위기 상황에서 북한은 '폐쇄적 자주'를 고집하면서 새로운 개방정책을 보여 주지 못했다.

그러나 1990년대 후반에 남북관계가 일정한 정도로 개선되면서 특히 국민의 정부 출범 이후 1998년 11월 금강산 관광사업이 시작되었으며, 2000년 6월에는 분단 이후 최초의 남북정상회담이 이루어졌다. 이러한 상황에서 북한은 2002년 9월 신의주를 특별행정구, 그 후 금강산지역을 관광지구, 개성지역을 공업지구로 지정했다. 물론 이러한 북한의 개방정책과 2002년의 '7.1 조치'를 비롯한 경제 개혁조치는 일정한 성과를 거두었지만 여전히 제한적이고 조건적인 것으로 예기의 목적을 거두지 못하고 있는 상황이다. 아울러 북핵 문제의 평화적 해결과 북미 관계의 개선 없이는 이러한 개혁·개방 정책은 가시적인 성과를 거두지 못할 것으로 판단된다. 그러나 '신의주 특별행정구 설치에서 보여주는 것처럼 북한정부가 상당한 개방의지를 가진 것은 분명하며, 또한 북한자체의 힘으로는 경제회복이 거의 불가능한 현재 상황에서는 개방과 개혁의 진전은 필연적인 것 이다.

2002년 7월에 실시한 경제관리개선(7.1 조치)조치는 상당히 획기적인 변화의 측면을 보여주고 있다. 무엇보다도 2002년의 조치가 개방이라는 측면과 아울러 북한 경제체제의 개혁이라는 측면을 동시에 갖고 있기 때문이다.¹⁵ '7.1 조치'의 공식적인 정책방향은 사회주의 원칙을 고수하면서 최대한의 경제적인 실리률도모하며, 현실에 맞게 경제관리 방식을 혁신한다는 것이다. 하지만 사회주의 원칙이나 계획경제의 틀은 여전히 강조되고 있다. '7.1 조치' 이후 배급제의 축소와 함께 화폐임금제가 실시되고 있으며, 임금과 가격 및 환율의 현실화가 추진되고

있다. 또한 기업소에 대한 평가가 실적위주의 방식으로 전환하고 있으며, 분배에서도 성과에 따른 분배라는 원칙이 강조되고 있다. '7.1 조치'는 물질적 유인의 강화와 시장의 중요성 및 계획의 분권화를 비롯하여 제한적이지만 시장의 인정이라는 특징을 가지고 있으며, 이는 기존의 북한 발전모델과는 상당한 차별성을 갖고 있다.

2002년의 '7.1 조치'는 국가의 거시경제 운영능력이 약화된 상태에서 변화가 시도되고 있으며, 개방보다 개혁이 우선 추진되고 있다는 특징을 가지고 있다. 즉 '7.1 조치'는 북한정부가 기존의 방식으로 경제운영을 할 수 없는 상황에서 불가피하게 개혁을 추진하고 있는 것이며, 일시적이고 단기적인 것이 아닌 향후 북한 발전모델의 변화방향을 보여주는 것으로 판단할 수 있다. 또한 2002년의 경제관리개선조치는 북한의 발전모델과 관련하여 분권화된 계획경제로의 변화와 일정 정도의 자유시장을 통한 시장경제 도입으로의 변화의 방향성을 보여 주기도 한다. 이처럼 1970년대 이래 단절적인 개방노력과 2002년 '7.1 조치'에서 보여주는 바와 같이 중앙집권적 계획경제의 문제점에 대한 대응이라는 측면에서, 또한 외부로부터의 자본 유입 없이 경제체제의 현 상황을 타개할 수 없다는 측면에서도 북한의 개혁과 개방은 필연적인 선택으로 불가피한 것으로 볼 수 있다.

15. 김연철, "북한 경제관리 개혁의 성격과 전망", 『북한경제개혁연구』, 서울: 후마니타스 2002, p. 35

<표 3-2> '7.1 조치' 이전과 이후의 북한 경제시스템의 변화

구분	7.1 조치 이전	7.1 조치 이후	현황 및 부작용
계획	중앙정부가 세부계획까지 지도	기업의 중앙정부는 중요 지표만 제시	기업 자율 결정 확대
재정	분배, 재분배 기능에 중점	안정화 기능에 중점 사실상의 세금인 사용료 징수	
가격	이윤개념이 없는 비용 중심의 가격 책정	이윤개념을 가격에 도입할 수 있도록 기업의 재량권 확대	
생산	산출량 극대화가 목표	기업의 이윤 마인드 고취	
조달	국가에 의한 공급과 독점 수매	기업간 물자교류 시장 허용 종합시장 거래 인정	
판매	배급소와 국영상점	국영상점망과 시장의 동시 활용	
노동	노동정양에 의한 임금제 (국가가 임금 지급)	기업수익에 근거한 분배 차 등 (기업이 임금 지급)	

자료: 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 26

2. 개성공단과 신의주 경제특구

1) 개성공단의 의의 및 딜레마

개성공단은 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력과 토지가 결합되는 남북경협의 모델케이스이다. 남한은 원자재 및 노동임금 상승 등과 같은 경영환경악화 등으로 인해 개성공단을 공장 이전의 대안으로 선호하고 있다. 다시 말해서 개성 공단이 성공적으로 추진될 경우 남북한 공동의 경제적 이익과 번영 추구는 물론 통일 KORE를 대비하는 시점에서 바람직한 대안적인 케이스가 될 수도 있을 것이다. 또한 북한이 자유시장 경제에 대해 직간접으로 체험하고 학습할 수 있는 좋은 모델이 될 수 있을 것이며, 이는 향후 남북통일 이후까지도 긍정적인 효과로 작용할 것이다.

개성공단은 국내기업 입장에서는 많은 장점과 기회를 제공하고 있다. 개성 공단은 2천만 명의 거대한 소비시장 및 커다란 구매력을 보유한 수도권 시장 인근에 위치해 있고 서울에서 60km 떨어진 지리적 인접성이라는 이점이 있다. 그리고 중국 노동자의 월 임금 수준이 평균 150 달러에 비해, 북한 노동자의 월 급여는 57.5 달러로서 저임금의 우수한 노동력을 활용할 수 있으며, 특히 북한 노동자는 고등 학교까지 의무교육을 받고 언어가 통하기 때문에 질적인 수준이 높다고 볼 수

있다.¹⁶ 또한 개성공단은 북한의 개혁·개방의 일환으로 개발된 경제특구이기 때문에 공단에 진출한 한국기업들은 북한정부의 여러 가지 정책 상의 혜택을 받을 수 있으며, 인위적인 규제와 장벽이 상대적으로 적은 이점이 있다는 것도 간과해서는 안 된다.

반면 개성공단은 아직 많은 문제점과 위험성을 내포하고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 개성공단의 긍정적인 효과는 크다고 할 수 있겠다. 그렇지만 이러한 개성공단의 긍정적 효과를 기대하기 위해서는 개성공단의 경제활동 여건 및 제도적 보완, 원산지 표기 및 전략물자 반출문제, 한국기업의 투자전략 등 선결해야 할 문제들이 산적(山積)되어 있다. 우선 개성공단은 미국의 대북경제제재 영향을 직접적으로 받는 지역으로서 전략물자 반출 및 원산지 규정(WTO 규정 제 9조)의 영향을 받고 있다. 또한 분단으로 인한 비경제적 측면의 제약이 남북 경제활동에 영향을 미치고 있다. 개성공단에 출입하기 위해서는 남북한 군 당국으로부터 군사분계선 통과허가를 받아야 하는 물리적 제약이 있으며, 아울러 정치·군사적 이유로 군사분계선이 단절 가능성이 존재하고 있다.

최근 북핵 위기가 고조됨에 따라 개성공단과 금강산 관광사업은 여론의 쟁점으로 부각되고 있으며, 미국의 압력과 국내 보수세력들의 반대로 남북경협은 차질이 예상되고 있다. 금년 상반기에는 실권을 잡고 있는 북한 군부가 김대중 전 대통령의 열차 방북을 거절하면서 개성공단도 신포 경수로처럼 될 수도 있다면서, 공단 사업이 실제 이익이 적은 현실에 대한 불만을 표출해 주목 받고 있다. 그리고 최근 진행되고 있는 한미 FTA 협상에서도 미국이 개성공단 제품을 한국산으로 인정 해주지 않는 것도 개성공단에 진출해 있는 한국기업들에게 적지 않은 타격으로 받아들여지고 있는 상황이다.

얼마 전에는 2004년 말 개성공단 첫 제품인 개성냄비를 생산해 화제를 모았던 개성공단 입주 1호 리빙아트가 남북경협자금 30억 원을 지원받은 직후 부도에 직면했다는 의문이 제기되면서, 향후 개성공단사업에 차질을 불러오기도 했다.

16. 현재 개성공단에서 북한 근로자만 경험하고 있는 기업들은 이들의 기술 습득 정도에 만족하고 있는 것으로 알려지고 있음. 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 24

그리고 개성공단이 남북경협의 정책변화 및 미국의 대북 경제제재에 따라 큰 영향을 받는 것도 현재로서는 간과할 수 없는 딜레마로 작용하고 있다.

<표 3-3> 중국 특구와 개성공단의 비교

	중국 특구			개성공단
법인세	·15%(2년 면제, 3년 감면) ·첨단기술, 수출업체는 10%			·SOC, 생산부문 14% ·첨단, 경공업 10%(5년 면제, 3년 감면)
토지사용	·유상 및 무상으로 50년, 20년 임대			·북측에서 현대아산에 50년간 임대 ·현대아산이 분양
인력수급	·기업이 직접 채용			·알선회사를 통해 채용
근로시간	·주 40시간			·주 48시간
계약자	·기업과 종업원이 배년 계약			·기업과 일선회사가 계약
해고	·1개월 전 종업원 사전 통보			·1개월 전 종업원, 알선회사 사전 통보
월급여 (주당포함, 달러)	·심전특구 120-160	·상해특구 160-180	·천진특구 120	·최저임금 57.57 달러, 수당포함 70 달러 추정
임금인상률	·연 5~8%			·연 5% 이내

자료: 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 34

2) 신의주 등 경제특구의 진일보의 개발의 중요성

최근 몇 년 전 북한은 경제특구를 위해 2개 사단 병력을 투입해 신의주 주민 50만 명을 소개(疏開)시키고 정보기술 인력 5만 명과 개발인력 20만 명을 새로 입주시키는 계획을 추진했다. 북한정부는 중국의 경제특구인 선전(深圳) 특구를 모방해 신의주와 단둥(丹東)을 하나의 경제 단위로 묶는 한편, 최종적으로는 중국 상하이(上海)의 푸둥지구와 같은 새로운 경제지역으로 키워나갈 목적으로 특구를 지정한 것이다. 만약 신의주 경제특구 개발이 성공되었다면 개혁·개방의 전초지로서 그 의의와 역할은 중국의 선전(深圳) 특구가 개혁·개방초기에 일으켰던 작용에 비해 결코 뒤지지 않을 것이다.

경제특구의 개방내용도 상당히 획기적이다. 신의주의 경우 특구에 독자적인 입법·행정·사법권을 부여함으로써 시장경제 체제를 허용할 뜻을 분명히 했다. 금강산과 개성(公田)은 완전히 독자적인 행정구역은 아니지만 역시 자유로운 경제 활동을 보장할 것이라고 한다. 이와 동시에 북한정부는 남북간 철도·도로 연결 및

통행 보장에 동의했다. 이는 금강산과 개성을 남한기업들의 활동무대로 열어 놓겠다는 것을 의미한다.

새로운 특구 정책은 남한의 입장에서도 매우 고무적이고 새 정책이 제대로 실천되기만 한다면 그 동안 남북경협의 걸림돌로 작용해온 많은 문제점들을 해소할 수 있다. 해상운송에 따른 과다한 물류비, 경영진·기술진의 방북·체류에 대한 제한, 북한 노동자와의 접촉에 대한 제한, 제반 경영활동의 자유 부재 등의 문제점은 경제특구에서는 더 이상 존재하지 않을 것으로 전망되었다.

그러나 초대 행정장관이 된 양빈¹⁷이 탈세와 사기 등 혐의로 중국정부에 연행되어 조사를 받음에 따라 양빈을 해임하는 등 사업시작단계부터 불안했으며, 따라서 전문가들은 다음과 같은 여러 가지 문제점을 들어 특구 사업의 어려움과 딜레마로 지적하고 있다.

첫째 신의주가 지리적으로 이점이 적으며, 중국과 러시아가 개발에 참여하지 않고 있다는 것이다.

둘째 북한의 계획경제 시스템의 진부한 사고방식이 특구 사업에 신속하게 대처할 수 있을지 의문이다.

셋째 북한이 완전한 자유를 기피하고 있어 특구를 운영하는 외국인들의 요구를 받아들일지 불투명하다는 것이다.

넷째 북한은 한국기업인들이 대거 투자할 것을 기대하지만 이들은 신의주 특구 보다는 지리적으로 가까운 개성직할시를 선호한다는 것이다.

다섯째 현재로서는 자유시장을 뒷받침할 만한 인프라 및 기반시설이 갖추어지지 않았다는 것이다.

따라서 신의주 특구가 성공하기 위해서는 개혁·개방에 대한 국가정책의 공식 채택과 북한과 미국의 관계 개선, 북한과 일본의 관계 개선, 사회간접자본의 확충, 특구 내 각종 제도의 국제화, 부패 방지 노력 및 신속한 행정처리, 계약 자유 및

17. 양빈(楊斌), 네덜란드 국적의 중국인 기업가. 미국 <포스부>가 선정한 중국대륙 부자랭킹 2위. 그는 선후하여 중국 선양(沈陽)과 평양에 네덜란드계 현대농업 생산기지화 현대농업 시범구를 건립, 2002년 9월 김정일의 신임을 받고 신의주특구 초대행정장관으로 초빙, 그 후 얼마 안 되어 "허위 투자, 뇌물 수수, 사기, 농경 토지 불법 점유 등 경제범죄 활동" 등으로 체포, 실형 18년에 선고, 현재 중국 선양 감옥에 수감 중(관산(關山) 지음. 황의봉/정인갑 옮김, 「김정일과 양빈」, 경기: 두우성, 2004, p. 4

소유권 보장, 경의선 철도 완공, 환전·송금의 안전성 보장 등 후속 조치가 얼마나 빠르게 이루어지는가에 달려 있다는 주장도 제기되고 있다. 신의주 경제특구가 예기의 목적을 달성하자면 북한정부로서는 상술한 일련의 문제들을 해결함과 동시에 투자기업에 많은 인센티브를 제공하고 특구로서의 매력력을 국제사회에 어필해야 할 것이다. 그리고 개방에 따른 개혁조치가 유기적으로 잘 결합되어 추진되어야만 성공적인 투자유치를 할 수 있을 것이다.

북한의 경제특구는 어느 정도 발전 잠재력을 갖고 있지만 경제특구 개방만으로 북한경제를 회생시키기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 경제특구 자체의 성공을 위해서도 보다 과감하고 광범위한 개혁·개방 정책이 필요하다. '7.1 조치' 이후 북한의 대외개방 행보가 빨라졌고 2002년 9월 신의주를 특별행정구로 지정한 데 이어 10월에는 금강산 관광지구, 11월에는 개성 공업지구를 지정하고 관련 법령을 발표했다. 경제특구 중에서 개성공단이 가장 주목되는 것은 중국이나 일본 기업보다는 지리적으로 인접한 한국기업이 진출할 가능성이 더 높고 그것이 현실로 이뤄지고 있다. 우선 현재로서는 중국기업이 북한에 대거 진출할 가능성은 높지 않다. 그것은 투자 대상으로 북한이 갖는 장점은 저임금 한 가지밖에 없으며, 중국 자체 내에도 저임금 노동력이 아직 풍부하기 때문이다.

2) 개혁과 개방은 상부상조의 관계

현재 북한의 일련의 개혁조치가 별다른 효과를 보지 못하고 점차 한계를 보이는 것은 개방정책과 효과적으로 연계되지 못하고 있다는 지적이 나오고 있다. 다시 말하면 개방 없는 개혁은 성공할 수 없거니와 마찬가지로 개혁 없는 개방도 성공할 수 없다는 뜻이다. 즉 개혁과 개방은 불가결의 상부상조의 관계로 '동전의 양면'과 같은 존재이다.

북한은 2002년 '7.1 조치' 이후 신의주, 개성, 금강산을 경제특구로 지정하는 등 제한적 개방조치를 시행하고 있다. 하지만 2002년 10월에 발생한 북핵 위기 및 대미 관계가 악화로 인한 대북 경제제재, 또한 계획경제체제 자체가 갖고 있는 제한성으로 인해 개혁정책의 효과는 별무가관으로 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다. 즉 조건적인 개방과 제한적인 개혁은 성공할 수 없으며, 전면적인 대외개방과

효과적인 개혁정책과 유기적으로 결합되어야만 외자유치와 시장 활성화에 따른 경제발전이란 예기의 목적을 달성할 수 있는 것이다.

현재 계획경제시스템 하에 있는 폐쇄국가인 북한이 대외개방을 통해 경제 위기에서 벗어나고 경제발전을 이룩하려면 효과적인 경제개혁 조치들이 뒷받침 되어야만 가능하다. 이러한 개혁이 성공하자면 전면적인 대외개방과 더불어 시장경제 시스템을 도입한 실질적인 체제개혁과 본격적인 경제개혁들이 병행되어야만, 경제발전과 고도성장이란 개혁·개방의 목적을 달성할 수 있다. 이는 시장경제의 경제원리를 도입하여 전면적인 대외개방과 효과적인 경제개혁을 진행한 사회주의 국가 중국과 베트남의 성공적인 케이스와 90년대 초 개혁조치만 있고 대외개방이 없는 구소련의 (경제)개혁정책의 실패한 사례에서도 잘 알 수 있다.

북한으로서는 시장경제 원리를 도입하여 경제적 실리를 챙기면서도 사회주의 체제를 유지하고 있는 중국의 발전모델을 벤치마킹 할 필요가 있으며, 아울러 남북 경협을 차질 없이 추진하여 남한기업의 자본을 활용하여 목전의 경제난의 해결과 더불어 시장 활성화를 도모하는 것이 바람직하다.

현재 국제지원이 절실한 북한경제는 여전히 심각한 경제위기에 빠져 있다. 따라서 경제난을 해결하고 각종 국가적 위기에서의 탈출을 노리고 있는 북한 정부는 중국 및 한국의 제한적 지원과 국내자원을 총동원하여 2002년 '7.1 조치' 이후 일련의 경제개혁을 추진 중에 있으나 별다른 효과를 보지 못하고 있으며, 북한 경제는 아직도 위기에서 벗어나지 못하고 장기적인 슬럼프에 빠져 식량난과 국가 재정위기에 처해 탈출하지 못하고 있는 상황이다. 또한 북한내부에 현존하는 생산 설비 노후화·원자재 부족·사회 간접자본 미비 등 생산증대를 제약하는 문제점의 해결을 위해서는 남한을 비롯한 국제사회의 원조와 외국자본의 활용이 필수적인 상황에 처해 있다.

향후 북한이 중국과 베트남과 같이 효과적이고 성공적인 개혁·개방을 추진하려면 미국 등 서방국가들과의 긴장관계를 개선하고 현재의 계획경제 시스템에서 벗어나 시장경제 시스템을 도입하여 경제개혁과 대외개방을 유기적으로 결합하여 추진 해야만 개혁·개방의 복합적인 시너지효과를 거둘 수 있을 것이다.

3. 주변국가의 개혁 사례가 북한에 주는 시사점

1) 중국의 성공이 북한에 주는 시사점

북한이 당면한 경제위기는 개혁·개방 이외에는 별다른 해결 방법이 없으며, 따라서 북한의 경제체제 개혁은 필연적인 과제라고 할 수 있다. 사회주의국가들 중 가장 성공적인 경제체제 전환을 한 나라는 중국과 베트남이다. 향후 북한이 경제체제 개혁과 전환을 한다면 가급적 중국과 베트남의 개혁·개방의 경험과 방식을 벤치마킹 할 필요가 있는 것이다. 고전적인 사회주의 계획경제는 체제상의 모순으로 대부분 실패한 것으로 나타났고 고도의 중앙집권화는 관료주의적 비효율을 가져왔으며, 가격경쟁 및 시장경제 기능을 애곡시키고 자원배분의 비효율성을 야기했다. 또한 생산에 대한 유인·동기가 부족하여 농민 및 근로자의 적극성을 저하시켜 생산능력의 감소와 부패현상을 만연시켰다. 때문에 사회주의 계획 경제체제는 필연적으로 시장경제 요소 도입을 핵심으로 하는 체제전환 추진에 개혁·개방의 성공 포인트로서의 주안점을 두어야 할 것이다.

북한의 경제체제 전환 모델은 중국식 모델을 접목한 북한특색의 정경(政經) 분리의 시장경제 모델을 추진하는 것이 바람직하고 국가 주도적인 점진적인 개혁·개방을 추진하는 것이 현실적이며 합리적일 것이다. 경제위기로 개혁정책이 급박한 북한으로서는 한국과 중국 등 우방들과의 관계를 돈독히 하면서 미국 등 서방국가들과의 국제관계를 개선하고 나아가 획기적인 개혁·개방을 추진하는 것이야말로 더 이상 미룰 수 없는 중요한 당면과제이다. 21세기 탈냉전시기 개혁·개방에 따른 북한의 경제발전과 한반도의 평화 및 남북통일은 한민족의 염원이며, 한민족이 필히 해결해야 할 문제로서 이와 같은 과제를 해결하고 한민족의 장래를 열어갈 책임은 남북한의 지도자와 국민 모두에게 있다. 따라서 북한의 김정일 국방위원장과 북한노동당의 현명한 결단 하에 경제 체제 전환 및 효과적인 개혁·개방이 성공적으로 추진되어야 할 것이다. 그 이유는 개혁·개방을 통한 북한 경제의 발전이 향후 남북통일 비용의 최소화와 한반도가 통일국가로 가는데 유리하기 때문이다.

그리고 중국이 개혁·개방과정에서 보여준 성공적인 사례를 남북한 윈-윈 게임의 본보기로 활용할 수 있을 것이다. 중국은 개방초기 홍콩에 인접한 선전(深圳) 등 특구를 먼저 개방하여 화교 및 홍콩 자본의 유입을 도모하였으며, 개혁·개방 초기 대중국 직접투자 중 홍콩 투자가 차지하는 비중은 57.4%(1979~1989)로 중국 경제개발에 중추역할을 담당하였다. 중국과 홍콩은 2003년 6월 29일 경제 긴밀화 협정(CEPA)¹⁸을 통해 상호체제는 인정하면서 경제교류의 효과를 극대화하였다. 흔히 중국식 개혁·개방의 특징이자 장점으로 평가되는 것은 정치개혁에는 소극적이었지만 전면적인 경제개혁과 대외개방을 통해 고도경제 성장을 달성함으로써, 중국특색의 사회주의 체제를 존속시킬 수 있었다는 점이다. 하지만 구소련과 동구의 개혁은 중국과는 달리 정치·이념·경제의 총체적, 체계적 변혁을 추진하는 과정에서 사회주의 체제의 붕괴와 해체를 초래했다는 것이 전문가 분석이다.

북한으로서는 개성공단의 지속적인 활성화와 더불어 현재 침체상태에 있는 대외개방의 전초지로서 신의주 경제특구의 성공적인 개발이 매우 중요하며; 전면적인 대외개방과 효과적인 개혁정책만이 외자유입에 따른 경제발전과 국력강성을 달성할 수 있을 것이다. 현재 국내외적으로 위기에 직면한 북한은 단기간에 동구와 같은 체제 변혁은 거의 불가능하며, 바야흐로 중국식 정경분리 개혁정책을 벤치마킹하여 전면적인 경제개혁과 대외개방을 추진하는 것이 현재의 정치·경제위기에서 헤탈되는 해결책이 될 수 있을 것이다.

18. 홍콩정부는 CEPA로 인해 대중국 수출이 두 배 이상 증가할 것으로 기대하였으며, 실제로 2004년 1월 CEPA 발효된 이후 홍콩경제의 성장률은 8% 이상을 기록했음. 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북결합의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 46

<표 3-4> 중국-홍콩 CEPA 주요내용

<p>* 중국의 대홍콩 수입관세 폐지</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2004년 1월까지 273개 홍콩산 상품에 대한 관세 폐지(홍콩의 대중국 수출의 약 60%에 해당) - 나머지 제품에 대해서도 2006년 1월까지 제로 관세를 적용 - 반덤핑, 상계관세, 기타 다른 세이프 가드조치를 취하지 않기로 합의 <p>* 중국 서비스 시장 개방</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중국은 의료, 유통, 금융, 물류, 법률, 경영컨설팅 등 17개 서비스 분야를 홍콩에 개방 - 중국에 진출하는 홍콩은행 및 금융기관의 자산 조건을 200억 달러에서 60억 달러로 인하 - 중국 대도시 주민의 홍콩 개별 방문 허용
--

자료: 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북결합의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 45

2) 베트남의 성공과 러시아 실패 사례가 북한에 주는 시사점

중국 및 베트남이 미국과의 관계 개선을 통해 개혁·개방을 성공적으로 추진한 것도 북한에게는 좋은 사례가 될 수 있다. 중국은 개혁·개방 추진 이전인 1972년 미국과의 수교를 건립하고 미국과의 수교를 계기로 서방국가들과의 관계 개선을 적극 추진했으며, 나아가 서방국가들의 중국의 막대한 내수시장을 겨냥한 진출과 대중(對中) 투자에 활로를 열어놓았다. 개혁·개방 초기인 1980년대에 중국에 유입된 외자(外資) 가운데 60% 이상이 미국 및 서방선진국으로부터의 차관(借款)이었고, 중국은 이 자금을 사회간접자본을 확충하는데 집중 투자하였다. 중국의 대미 경제정책은 실리적이고 중국경제의 지속적인 발전의 보장이 되고 있는 것이다.

북한의 개혁·개방 전망은 여러 가지 변수에 의해서 결정될 것이다. 중국과 베트남 등 사회주의 국가의 개혁·개방 모델은 북한에 영향을 미치는 중요한 변수 및 기감으로 될 수도 있을 것이다. 북한의 가장 중요한 당면과제는 체제유지이며,

따라서 전면적인 개혁·개방은 체제불안의 한 요인이 될 수 있기 때문에 북한정부로서는 신중을 기할 것은 자명하다. 이러한 관점에서 사회주의체제를 유지하면서 성공적인 개혁·개방을 추진하고 있는 중국과 베트남은 북한에게 있어서는 매력적일 수밖에 없다.

중국의 (개혁)발전모델은 중앙집권적 개혁·개방과 분권화를 동시에 추구한 매우 복잡한 개혁·개방의 시스템이었다. 반면에 베트남은 강력한 중앙집권체제 체제하에서 개혁·개방을 추진한 것이 우선적으로 구별되며, 또한 베트남은 미국과의 전쟁에서 승리한 후 통일을 쟁취한 신생국가로서 체제유지에 대한 자신감이 확보된 상황에서 개혁·개방을 추진해 왔기 때문에 성공할 수 있는 요인으로 작용했다. 베트남의 열기가 폭발하는 근본 원인은 20년 전인 1986년에 도입된 도이모이¹⁹ 개혁정책이다. 현재 베트남 제 2의 건국이라고 불리는 도이모이(Doi Moi) 과실은 곳곳에서 입증되고 있고 90년대 중반부터 태국에 이어 세계 제 2위의 쌀 수출대국으로 성장했다.

북한은 현재 심각한 식량난을 겪고 있고 생활필수품 부족 및 심각한 상태의 경제난에 봉착해 있어 체제위협에 대한 불안감이 가시지 않고 있으며, 따라서 북한의 개혁·개방은 이러한 심각한 식량난과 경제난 해결을 위한 자국의 수요와 더불어 국제사회에 원조를 받을 수 있는 첩경이 될 것이다. 이런 상황에서 성공적으로 평가되고 있는 베트남의 개혁·개방은 북한에게 매력적이고 참고가치가 큰 발전 방향이 될 수밖에 없다.

간과할 수 없는 것은 베트남전쟁에서 400만 명이 넘는 인명 피해를 낸 적국 미국과의 관계 개선이다. 1990년 이후 베트남 외자유입이 본격화되었고 미국이 주도하고 있는 국제통화기구(IMF)가 베트남에 대한 자금용자 재개를 허용하면서 외자 유입이 증가되기 시작하였으며, 2005년 6월 베트남 판 카이 총리가 워싱턴을 방문하여 베트남의 WTO 가입을 위한 미국의 지지를 호소하였다. WTO 가입이

19. 도이모이(Doi Moi)는 베트남이 1986년에 실시한 개혁·개방 정책이다. 현재 '베트남 제 2의 건국'이라고 불리는 도이모이 과실은 곳곳에서 입증되고 있고 90년대 중반부터 태국에 이어 세계 제 2위의 쌀 수출대국으로 성장했으며, 경제성장의 '실탄'적인 외국인 직접투자(FDI)가 2005년 457억 7000만 달러에 이르렀다. 도이모이는 중국의 개혁개방과 함께 사회주의권에서 성공한 개혁정책으로 불리고 있다. 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북결합의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 43

실현 되면 제 2·3의 베트남 특수가 기대된다. 금년 내 WTO 가입 추진과 더불어 APEC 정상회담 개최 등을 목표로 실리 확보에 전력하는 베트남의 역동적인 변신은 향후 북한이 어디로 가야 할지 잘 보여주는 생생한 교본(數本)으로 될 것이며, 아울러 미국 등 국제사회와의 관계 개선이 개발도상국에 주는 역할과 효과가 얼마나 중요한지 잘 보여주는 케이스이기도 하다. 이 또한 현재 국제사회와 단절 상태에 처해 있는 북한에게는 더없이 귀중하고 훌륭한 경험·교훈으로 될 것은 자명하다.

현재 북한문제 경제학자들은 장기 슬럼프에 빠져 있는 북한 경제상황에 대해 90년대 초반 개방 없는 개혁이 실패한 러시아(구소련의 고르바초프의 개혁을 가리킴)의 전철을 밟을 수 있다는 우려의 목소리를 내고 있다. 러시아(구소련)는 90년대 초반 경제개혁의 실패로 결국 정치적 격변까지 이어졌으며, 내부자원이 고갈된 상태에서 외부자원의 유입 없이 급진적 개혁을 추진했기 때문에 실패한 것으로 평가되고 있다. 다시 말하면 개방 없는 개혁이란 한계가 있으며, 개혁과 개방이 유기적으로 잘 결합되어야만 소기의 목적을 이룰 수 있다는 것을 입증한 사례라고 볼 수 있고 북한에게는 교훈적인 참고가치가 있다.

<표 3-5> 경제 개혁 초기 러시아의 실패 사례

- 러시아는 90년대 초반 경제개혁의 실패로 결국 정치적 격변까지 이어짐
- 1991년 10월 28일 가격자유화와 사유화론 공자로 한 경제개혁을 단행
- 국경가격으로 인한 가격왜곡은 일시적으로 해소됐지만, 생산 증가가 수반되지 않아 1년 만에 물가가 26배나 급상승하는 결과를 초래
- 이후 러시아 경제는 높은 인플레이와 급격한 생산 감소를 경험
- 내부자원이 고갈된 상태에서 외부자원의 유입 없이 급진적 개혁을 추진하여 실패한 것으로 평가

자료: 이창재, 「우리의 대구소련 경제협력 기본전략」, 대외경제정책연구원, 1993.4

<표 3-6> 중국 및 베트남의 대미 관계 개선

- 중국은 개혁개방 추진 이전인 1972년 미국과의 수교를 추진함으로써 외자유입의 길을 열어 놓았음
- 미국과의 수교를 계기로 서방국가들과의 관계 개선은 적극 추진했으며, 서방국들은 중국의 막대한 내수시장을 겨냥하여 관계 개선에 적극적
- 개혁개방 초기인 1980년대에 중국에 유입된 외자 가운데 60% 이상이 미국 및 서방선진국으로부터의 차관
- 중국은 이 자금을 사회간접자본을 확충하는데 집중 투자
- 베트남은 1986년 도이모이(쇄신)를 추진했지만, 미국과의 관계 개선이 시작된 1990년 이후에 외자유입이 본격화
- 1989년 베트남군의 캄보디아 철수를 계기로 미국과의 대화가 재개된 이후 1998년까지 약 60억 달러규모의 외자가 유입
- 미국이 IMF의 대베트남 자금융자 재개를 허용하면서 외자유입 증가
- 2005년 6월 베트남 최고위직으로는 처음으로 판 반 카이 총리가 워싱턴을 방문하여 베트남의 WTO 가입을 위한 미국의 지지를 호소

자료: 동용승, 이경철, 「북한경제와 남북경협의 한주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 44

제 4 장 남북경협의 문제점과 북한 개혁·개방의 딜레마

제 1 절 남북경협의 문제점

1. 북한 계획경제의 한계

2000 년의 6.15 남북정상회담과 그 후 진행된 일련의 남북당국자 간에 진행된 회담에 따른 기대에도 불구하고 현재 남북한 간의 경제교류협력은 여러 가지 원인으로 민족경제의 균형적 발전(6.15 남북공동선언 4 항)을 향한 가시적 성과는 이루어지지 못하고 있으며, 미흡한 담보상태를 계속하고 있다. 남북한이 '공동선언'에서 천명한 바와 같이 남북경협이 민족경제의 균형적 발전에 기여하기 위해서는 전제되어야 할 조건이 있는데, 그것은 무엇보다 남한경제에 비해 여러 가지 측면에서 열세에 놓여있는 북한경제가 체계적·지속적·호혜적인 대남(對南) 경제교류를 할 수 사회경제적 능력과 인센티브가 북한에 마련되어야 한다는 것이다.

우선 경제력·산업구조·대외경제관계 등의 측면에서 확인되는 남북한 경제의 이질적 성격으로 야기되는 남북한 경제교류협력의 현실적 한계를 극복하기 위해서는 북한체제의 개혁·개방과 연동되면서 북한경제의 회복·성장을 촉진시키는 것이 필요하다. 더불어 정치·경제체제의 현재적 상이성을 뛰어넘어 남북경협을 지속하기 위한 북한에 대한 유인은 남북한 경제교류협력의 일회성·단발성을 극복하고 공동의 이해를 매개로 한 지속적 관계가 구축될 때 형성될 수 있다는 것이다. 남한으로서는 지속적인 경제지원을 동원함과 동시에 정치체제 개혁보다는 우선 북한으로 하여금 경제체제개혁을 단행하도록 이끌어야 하며, 북한으로서는 전면적인 경제개혁조치를 진행함으로써, 대북 투자환경을 개선하고 남한의 대북 투자의 제도적 실현을 보장하는 것이 시급하다.

또한 남한의 진정한 경제파트너가 되자면 우선적으로 북한경제의 자생력을 키워야 하며, 아울러 남북경협의 지속적인 연관성을 확대하기 위해서는 단발적인 교역관계가 아니라 남북 간 상호투자 특히 현 단계에서는 남한의 대북투자가 양적·질적으로 대폭 확대할 필요가 있다. 현재 외국인투자법에 의하여 경제특구인 나진·선봉지역에 외국자본의 투자가 허용되지만 중국기업의 투자 외에 사실상

남한의 투자는 받아들여지지 않고 있다. 그리고 대북(對北) 투자가 단순히 북한 최고위층의 예외적인 배려(예컨대 최근 북한 최고지도자의 지시로 이루어진 현대 아산그룹의 개성 및 백두산 관광프로젝트 개발 건)에 의해서가 아니라 경제 정책에 따른 제도와 관련법규에 의해 남한의 자본을 직접투자형태로 받아들여야 한다. 다시 말하면 대북 투자의 걸림돌이 되는 각종 규제를 철폐하고 대북 투자가 순조롭게 이루어질 수 있는 국내외의 환경과 여건을 마련하는 것이 중요하다.

2. 미국의 대북(對北) 경제제재

북한산 제품은 원산지 규정에 의해 고율의 관세를 적용 받기 때문에 해외시장 확대에 제약을 받고 있다. 현재 미국은 북한산 제품에 대해 일반 관세율보다 최고 10 배 이상 높은 초고세율을 적용하고 있다. 예컨대 북한산 섬유종류의 경우 약 80%의 높은 관세율²⁰을 적용하고 있다. 2000 년 6 월 19 일 미국의 대북 경제제재 완화 조치로 북한산 제품의 미국시장 진출은 가능해졌지만 북미(北美) 관계가 악화되고 있는 작금의 현실에서는 미국의 대북 규제가 풀리지 않는 한 가격경쟁에서 절대적으로 불리하며, 따라서 제품 수출에 큰 차질이 빚어지고 있는 것이다. 따라서 미국의 영향력 하에 있는 서방국가들의 금융지원을 비롯한 일체 원조를 받을 가능성이 적을 것이다. 현재 한미(韓美)간에 진행되고 있는 FTA 협상에서도 개성공단 제품 원산지 문제가 쟁점화되고 있다.

북한산 제품 수출은 한국과 중국, 러시아 등 원산지 규정²¹에 따른 불이익을 받지 않는 시장에 국한될 수밖에 없다. 현재 제품수출에 큰 규제가 없는 한국산으로 인정받자면 한국에서 최종 가공하거나, 한국 내 부가가치생산이 전자 제품 25%,

20. 2000 년 6 월 19 일 미국의 대북 경제제재완화 조치로 북한산 제품의 미국시장 진출은 가능해졌음. 김연철·동용승, 「남북경협 가이드라인」 서울: 삼성경제연구원, 2001. p. 30

21. 원산지 규정 [WTO 규정 제9조]에 규정되어 있는데, 제품의 생산증정단계에 따라 각국별로 원산지관 다르게 판정하고 있어서 일률적인 기준을 제시하기 힘들. 북한산 제품이 수출될 경우 품목별로 생산공정에 따라 원산지가 달라지기 때문에 북한산 제품이 불이익을 받지 않으려면 품목별, 수출대상지역별 원산지 규정을 면밀히 검토해야 함. 동용승, 이정현, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구원, 2005. p. 31

전자기계 30%, 기계 40%이상이어야 한다. 그리고 남북거래가 동서독과 같이 내국 간 거래로 인정받아야 하는데, 현실적으로 한계가 있는 것이 다(동서독의 경우 GATT 1 조의 적용을 배제하기 위해 회원국의 3/4 동의를 획득 했으나, WTO 체제 하에서는 그 사례가 없을 뿐만 아니라, 여러 나라와 협상을 개별 적으로 해야 하는 어려움이 있음). 즉 북한산 제품이 국제시장에서 경쟁하고 아울러 판로를 확보 하자면 북한이 하루빨리 시장경제 시스템 도입과 더불어 세계무역기구(WTO)와 같은 국제 조직에 가입 하여 국제경제 질서에 편입되어야만 현재의 불리한 국면에서 벗어날 수 있다.

전략물자 수출통제체제와 미국의 수출관리령(EAR)은 북한 내 다양한 생산거점을 확보하는데 제약 받고 있다. 전략물자 수출통제체제는 한국정부의 책임 하에 운영되는 사항이므로 대북 사업 및 제품수출에는 상대적으로 제약이 작지만 미국 수출관리령(EAR; Export Administration Regulation)이 북한산 제품의 수출에 실질적 제약 요인이 되는 것이다. 개성공단 시범공단에 진출하는 15 개 기업에 대한 사업승인 과정에서 수출관리령 저촉 여부를 판단하는 데만 3 개 월이 란 시간이 걸렸다. 동 수출관리령(EAR)은 북한 내 생산 거점 운영을 위한 설비 나 기술 이전 시에도 적용되므로, 현지 진출 한국기업들에게는 상당한 부담으로 작용하고 있다. 따라서 북한은 남한과 중국과의 우방관계를 돈독히 하는 한편, 미국 과의 관계 개선을 통해 경제활동에 대한 각종 제한과 규제 및 불이익에서 벗어나 는 것이 시급하다.

<표 4-1> 관세측면에서 본 북한산 제품의 주요 시장 수출 여건

	대북한 수입규제	관세적용	GSP혜택	단기수출여건
미국	수출입시 미국 정부의 승인 필요	초고세율 (Column 2 세율)	없음	사실상 불가능: 가격격정 절대 불리
일본	특별한 규제 없음	국정세율 적용 협정·특혜세율보다 높음		
EU	특별한 규제 없음			

주 · GSP(Generalized System of Preferences) : 일반무혜관세제도, 선진국이 개도국으로부터 수입하는 제품에 대해 관세를 철폐하거나 세율을 인하해 주는 제도

<표 4-2> 미국 상무부의 수출관리령(EAR)

<ul style="list-style-type: none"> -미국산 제품이나 부품, 기술이 10%이상 포함된 제품을 북한, 쿠바 등 특정지역으로 재수출하고자 하는 경우 미국 정부의 허가 필요 -수출관리령 위반 기업에 대해서는 미국 국내법에 따라 일정기간 미국 수출을 금지하는 등 제재 조치를 가함 -북한 내 생산거점 운영을 위한 설비나 기술 이전 시에도 적용되므로 현지 진출 한국기업들에게는 상당한 부담으로 작용

자료: 동용승, 이점철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 47

제 2 절 북한 개혁·개방의 딜레마

1. 북한 개혁정책의 제한성

북한의 개혁정책이 한계에 봉착한 것은 여러 가지 국내외의 원인이 있지만 주요 원인은 조건적 개방과 (경제)개혁조치의 국한성과 제한성에 있다. 결국 진정한 의미에서의 (체제)개혁이 없는 제한적 대외개방은 성공할 수 없으며, 반면 제한적 개방 역시 효과적인 개혁의 성과를 이룰 수 없다는 말이 된다. 북한정부는 최근 몇 년간 경제난을 해결하고 경제발전의 실현을 위해 2002 년 '7.1 조치' 추진 이후 금강산지역을 비롯하여 신의주와 개성지구를 경제특구로 지정하는 등 제한적

개방조치를 단계적으로 시행하였다. 그러나 이러한 개혁정책은 실제상 북한이 계획경제 시스템을 고집하는 전제하에서 목전의 경제위기에서의 탈출 및 경제 회복을 위한 표면적이고 소극적인 개혁조치에 지나지 않으므로, 실질적인 체제 개혁 및 그에 따른 개혁효과를 기대하기 어려운 한계를 갖고 있는 것이다. 한마디로 시장경제 시스템을 도입하지 않는 경제개혁은 성공할 수 없다는 것이다.

최근 북핵 문제 악화로 인한 북미 관계의 악화, 그리고 여러 가지 정치·경제적 요인과 국내외의 악재가 겹치면서 북한의 개방정책의 효과는 미미하다. 그것은 주요하게 북한정부가 추진하는 개혁정책이 대외개방과 연계되지 못하고 아울러 개혁과 개방이 유기적으로 결합된 상부상조의 관계를 형성하지 못했기 때문에, 시너지 효과가 이루어지지 못했다고 볼 수 있다. 현재 자금과 자원이 모두 부족한 북한경제는 중국 및 한국의 제한적 지원과 국내자원을 총동원하는 방식으로 나름 대로의 경제개혁을 추진하고 있지만 여전히 경제난과 침체상태에서 벗어나지 못하고 점차 개혁정책이 한계에 봉착하고 있는 실정이다. 또한 현재 북한 내부에는 생산설비 노후화, 각종 원자재와 자원의 부족, 생산기술의 낙후와 사회간접자본의 미비 등 생산증대를 제약하는 계획경제 후유증인 현실적 문제들이 산적하여 있다.

현재 경제위기에서 벗어나자면 개혁·개방이 시급한 북한으로서는 대외적으로 북미 간의 긴장관계와 적대관계를 개선하여 미국의 대북 경제제재와 남북경협의 걸림돌을 제거하며, 대내적으로는 외국자본을 비롯한 한국자본을 비롯한 외국 자본이 대북 투자에 유리한 경제개혁정책들을 제정하여 성공적인 효과적이고 전면적인 개방과 개혁정책을 추진함으로써, 북한경제 회생 및 발전을 위해 최선을 다해야 할 것이다. 최근 국제사회 경고를 무시하고 일방적인 핵실험 강행은 북한으로 하여금 국제사회의 대북 제재에 따른 경제위기 및 고립무원의 엄중한 상황에 직면하게 만들었다. 한마디로 계획경제 시스템에 대한 고집에 따른 시장경제 도입의 가능성이 희박해지고 아울러 내부사정과 체제유지로 인해 전면적이고 효과적인 개혁·개방을 진행할 수 없다는 것이 현재로서는 북한의 개혁 정책의 가장 큰 딜레마이자 한계라고 생각한다.

개방·개혁이 북한 경제위기의 해결책으로 회자되지는 오래되었지만 북한은 최근 20년간 개방·개혁을 향한 진퇴를 거듭하면서 주목할 만한 성과를 올리지 못하고

있으며, 여전히 경제위기에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 현재 개방·개혁의 필요성을 인식하면서도 체제유지와 내부사정으로 본격적인 개방·개혁을 진행할 수 없는 상황이 바로 북한의 딜레마다. 이는 바로 한국이라는 협력·경쟁 상대가 엄연히 존재한다는 현실에서 비롯한 것으로 개방·개혁이 필수적이지만 완전하고 철저한 개혁·개방은 체제의 위기로 이어져 남한의 흡수통일로 연결될 수 있고 반면 개방·개혁을 외면하면 경제의 파국으로 이어져 경제조건이 우월한 한국에게 흡수 통일 될 우려가 있다는 것이다.

결국 북한은 본격적인 개방·개혁이 아니라 부분적이고 제한적인 개혁조치밖에는 추진할 수가 없었고 제한된 조건적인 개혁·개방은 당연히 성공할 수 없다는 말이 된다. 최근 북한에서 계획경제의 부작용으로 나타나고 있는 암시장의 활약과 곳곳에서 대두하고 있는 시장경제유착이 그 반증이다. 현재 북한으로서는 경제상의 위기를 스스로 해결할 능력이 제한되어 있기 때문에, 결국 제한적 개혁조치와 조건적 개방으로 심각한 경제난을 해결하기 위한 경제정책 방향을 결정한 것이다. 통일 상대이며 경험 파트너인 한국으로서는 북한으로 하여금 자신감을 가지고 경제적 개혁·개방을 추진하여 경제위기에서 해탈될 수 있도록 지속적인 대북 포용정책과 남북경협을 추진해야 한다.

2. 북한의 개방정책의 제한성

북한은 1980년대 중반 합영법 도입으로 극히 제한된 개혁 없는 개방을 시도했으나 큰 성과를 거두지 못했다. 그 후 소련과 동구(東歐) 사회주의권의 붕괴와 더불어 한국의 소련 및 중국과의 수교로 북한정부는 큰 쇼크를 받았다. 한편 북한은 1993년 농업·공업·무역의 3대 제일주의를 앞세운 경제 전략으로 철저한 개혁을 중앙정부 통제아래 시도하였지만 1994년 김일성 주석의 사망 및 1995년 대홍수로 개혁은 성공하지 못하고 좌절되었고 1997년 전후의 연속되는 자연재해 등으로 나라사정이 극도로 어려운 '고난의 행군'을 지속해 왔다. 1997년 10월 김정일 국방위원장 공식 체제의 출범과 함께 1998년부터 '고난의 행군'이 '사회주의 강행군'으로 바뀌면서 최악의 상황에서 벗어나기 시작했다. 물론 이 과정에서 중국과 한국의 대북 무상지원 및 국제사회의 협력과 작용을 간과해서는 안 될 것이다.

8

북한정부는 1990년대 들어와 새로운 개방정책을 추진하기 시작했다. 대표적인 것은 외국으로부터 자본과 기술의 도입을 목적으로 나진·선봉지구를 개방한 것이다. 그러나 나진·선봉지구의 개방은 국내외의 여건이 여의치 못한 여러 가지 한계를 가지고 있었다. 북한의 시장의 매력은 그다지 크지 않았던 상황에서 중국 무역이나 지리적 이점을 최대한 활약하고 노동력 및 토지임대료 등에서 중국이나 베트남, 동남아시아에 비해서 경쟁력을 갖추어야 했지만 나진·선봉 지구가 결코 유리한 경쟁력을 갖추지 못했다는 것이 경제학자들의 지적이다. 또한 일본 및 한국으로부터 자본과 기술의 유치에는 이들 국가들과의 관계개선이 요구되었으나 갈등과 대결이 지속되는 상황²²이었으며, 아울러 미국의 경제봉쇄 및 테러지원금 지정 및 국제기구의 지원을 받을 수 없는 상황 등으로 인해 북한의 의도는 실현될 수 없었다. 결국 나진·선봉지구의 개방은 의도했던 결과를 얻지 못하고 실패하고 말았던 것이다.

2000년 6.15 남북정상회담 이후 북한정부는 식량난을 비롯한 경제난을 해결하기 위하여 국부적이고 제한적이지만 파격적인 개혁·개방을 추진하였다. 그것이 최근 북한의 경제성장률이 플러스성장으로 전변할 수 있는 주요한 원인이기도 하다. 북한의 개혁조치의 가장 큰 딜레마와 한계는 계획경제 시스템 유지와 체제 유지에 따른 보수적이고 소극적인 개혁정책이 현재로서는 큰 변화가 없을 것이라는 내부적 한계이다. 따라서 격변하는 북한의 내부변화를 정확히 인식하고 이에 대한 대응책 마련 및 남북경제협력을 순조롭게 추진한다는 것은 결코 쉽지 않은 일일 것이다. 한국으로서는 북한내부의 (개혁)변화를 인정해주는 동시에 그것을 전면적이고 효과적인 개혁·개방의 확대추진으로 유도하며, 아울러 남북 공동 발전을 위한 남북 경협 발전을 지속적으로 추진해야 할 것이다.

8

궁극적으로 남북교류의 지속적인 확대와 발전은 북한의 개혁·개방의 추진과 확대를 유인하고 현재 답보상태의 남북경협을 양적·질적으로 발전시킬 수 있을 것이다. 요컨대 현재 분단된 한반도가 통일을 전제로 한 남북경협 추진이 대세라면 향후 북한이 시장경제 도입 및 효과적인 전면적인 개혁·개방 추진은 필연

22. 예컨대 한국과의 두 차례 서해전쟁, 일본과는 납북자 문제, 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005, p. 16

적인 추세이자 결과라고 봐야 할 것이다. 북한으로서는 북핵(北核) 문제를 평화적으로 해결하고 국제사회의 관계개선을 도모하는 한편, 전면적이고 효과적인 개혁·개방을 추진하는 것이 명지한 선택이 될 것이다.

제 5 장 맺음 말

8

현재 남한기업은 해외투자를 가속화하고 있고 경제면에서 어려움에 처해 있는 북한은 외자유입을 원하고 있기 때문에, 중장기적인 면에서 본다면 남북 경제 협력은 상호 윈-윈 전략이 가능하다. 북한은 남한기업에게 유리한 투자대상 지역(지리적 인접성과 원활한 의사소통은 외국기업들이 누릴 수 없는 남한기업만이 이점)임에도 불구하고 정치·군사적 이유로 인해 남한기업들의 관심권에서 벗어 나고 있는 상황이다. 현재 북한은 자금부족과 내부자원의 고갈로 인해 극심한 경제 난에 봉착하고 있다. 현재의 남북한의 특성을 감안할 때, 현 시점에서 북한에게 가장 유용한 외자(外資)는 바로 남한자본임에 틀림없다. 경제적 위기에서 벗어나지 못한 북한은 남한자본을 수용함으로써, 경제개혁을 더욱 촉진시키고 경제문제를 해소할 수 있는 토대를 마련할 수 있다.

궁극적으로 남북경제교류의 확대와 발전은 북한의 개혁·개방의 추진과 확대를 유인하게 될 것이고, 아울러 현재 담보상태의 남북경협이 양적·질적으로 발전할 수 있을 것이다. 또한 남북경협은 중장기적으로 볼 때, 남북한 모두에게 윈-윈 게임이 될 것이며, 북한 계획경제 시스템 하에 있는 북한주민들에게 시장경제 의식을 주입시키고 북한을 중국과 베트남처럼 성공적인 개혁·개방으로 유도하게 될 것이다. 북한으로서는 개성공단과 금강산 관광사업 등에서 실리를 얻을 수 있는 동시에 효과적인 개혁·개방을 진행함으로써, 한국과 중국 등 국가로부터 기술제공과 경제 원조를 받을 수 있으며, 미국 등 국제사회와의 관계 개선을 통해 개혁·개방의 걸림돌을 제거하게 될 것이다.

8

한편 사회주의 계획경제 시스템을 유지하는 현재의 북한 계획경제 시스템 하에서는 시장경제 도입을 통한 경제개혁이 단기간 이뤄지기 어려울 것으로 전망된다. 최근 북한이 시도하고 있는 경제개혁 조치들을 감안할 때, 사회주의 계획경제 시스템을 고수하려는 북한의 의도와 상관없이 경제회복을 위한 개혁조치가 결국 시장경제 요소의 용인이나 허용을 배제하고는 성공이 불가능한 구조를 갖고 있으며, 아울러 체제유지 및 경제발전을 동일시하는 북한 상황이지만 궁극적으로는 시장경제 지향의 경제발전 변화로 귀결될 것이라는 전망이 지배적이다. 그러나 현재의

계획경제 시스템이 변화되지 않는 한, 철저한 개혁·개방이 이뤄지기 어려운 객관적 딜레마가 엄연히 존재하는 게 북한의 현실이다.

개혁은 기존의 체제를 새로운 체제로 바꾸는 것을 의미하며, 체제 자체의 변혁을 위한 정치개혁과 경제회생 및 발전을 위한 경제개혁이 포함된다. 북한으로 하여금 현재의 체제를 포기하고 한국식 자본주의 시스템으로 변화하게 한다는 것은 현재로서는 일단 부정적일 수밖에 없으며, 최소한 시장경제 도입을 통해 급속한 경제 발전을 이룩한 중국식 발전 시스템을 수용할 수 있을지 대해서는 그 귀추가 주목된다. 현재로서는 북핵 위기의 평화적 해결과 미국 등 국제사회와의 관계 개선이 가장 큰 딜레마이자 급선무다. 그것은 미국이 주도하는 국제사회의 대북 제재와 고립정책이 철폐되지 않는 한, 한국과 중국 등 우방들의 협력과 지원만으로 북한이 직면한 여러 가지 위기들을 해소하기에는 역부족이기 때문이다.

북한은 중국의 개혁·개방 정책을 장기간 방관자의 입장에서 관망해왔지만 최근 김정일 국방위원장의 상하이(上海)의 방문 및 선전(深圳) 경제특구의 비공식적인 방문고찰을 통해, 개혁·개방을 통하여 고도경제성장을 이룩한 중국의 시장경제 도입의 경제정책을 인정함과 동시에 향후 중국식 개혁·개방의 모델을 벤치마킹 하려는 의지를 보여주었다. 이는 북한정부의 개혁정책 전환을 위한 정책 의지의 상징적 사건으로 평가되고 있다. 향후 북한이 철저한 개혁·개방을 통해 고도경제 성장을 이룩한 중국식 개혁발전모델에 관심을 갖게 될지 주목되며, 아울러 개혁 초기 중국이 경험한 많은 어려움과 시행착오에 대한 교훈적인 사과는 북한에게 참고 가치가 큰 귀감과 타산지석이 될 수 있을 것이다.

현재 체제유지가 절박한 북한정부로서는 전면적인 대외개방과 개혁정책을 실시할 수 없는 딜레마가 있으며, 아울러 북한의 개혁·개방을 전망할 때 필요 고려해야 할 사항이 대외관계의 영향력이다. 북한 스스로 변화를 요구하고 또한 본격적으로 개혁·개방 정책을 추진한다 해도 그것이 성공적인 개혁·개방의 발전으로 이루어지려면, 우선 우호적인 대외환경의 조성이 필요조건으로 충족되어야 한다. 현재 심각한 경제위기에 직면한 북한으로서는 반드시 '폐쇄적 자주'²³에서

23. '폐쇄적 자주'란 이른바 '우리민족끼리'를 주장하면서 민족공조만 강조하며, 국제관계를 도외시키고 개방국가의 진정한 의미에서의 자주가 아니라 국제사회로부터 고립 당하는 폐쇄국가의 봉쇄적이고 고립된 자주(自主)란 이르는 말이다. 전현준, 「2006년도 한반도 정세 및 남북관계 전망」, 2006, p. 22

벗어나 효과적이고 철저한 개혁정책과 전면적인 대외개방을 단행해야만 침체된 북한경제를 회생시킬 수 있다.

현재로서는 국내외의 변수가 하도 많은 북한에게 추후의 개혁·개방 발전방향을 제시한다는 것은 극히 어려운 일이다. 하지만 경제위기를 비롯한 각종 위기에 직면한 북한은 변화가 필요한 것은 자명한 일이며, 개혁·개방이 의사일정에 오른 북한이 중국과 베트남의 개혁정책의 성공적인 실례를 참고기준으로 삼아야 할 것이다. 현재 계획경제 체제하에서의 북한 개혁·개방은 한계가 있으며, 궁극적으로 남한과 같은 시장경제 체제전환이 이뤄져야 할 것이다. 한마디로 시장경제 도입과 국제관계 개선만이 북한이 정상 국가 복귀 및 개혁정책이 성공할 수 있는 길이다.

참고문헌

1. 전문가 논문:

- 동용승, 이정철, 「북한경제와 남북경협 의 현주소」, 서울: 삼성경제연구소, 2005
- 방태섭, 「북한 변수와 안보리스크」, 서울: 삼성경제연구소, 2006
- 이정철, 「6 차 회담 이후의 남북관계 전망」, 서울: 삼성경제연구소, 2004
- 동용승, 이정철, 「북한경제 변화의 조짐과 시사점」, 서울: 삼성경제연구소, 2002
- 전현준, 「6.15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책 방향」, 서울: 통일연구원, 2006
- 김영운, 「북한 7.1 경제관리개선조치 4 년의 평가와 전망」, 서울: 통일연구원, 2006
- 전현준, 「김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세」, 서울: 통일연구원, 2006
- 조민, 「한반도 평화체제 구축과 통일전망」, 서울: 통일연구원, 2005
- 허문영, 「6.15 공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화」, 서울: 통일연구원, 2005
- 이석, 「북한의 경제개혁과 이행」, 서울: 통일연구원, 2005
- 전현준, 「2006 년도 한반도 정세 및 남북관계 전망」, 서울: 현대경제연구원, 2006
- 김영운, 「최근 북한의 경제관련 법제정비의 의미와 남북경협」, 서울: 현대경제연구원, 2006
- 남성욱, 「북핵 해결의 지연 속의 남북경협 활성화 방안」, 서울: 현대경제연구원, 2005
- 홍순직, 「남북경협의 현황과 과제」, 서울: 현대경제연구원, 2004

2. 단행본

- 최기춘 외, 『남북한경제교류협력과 발전모델』, 서울: 오름, 2004
- 문정인 외, 『남북한 정치 갈등과 통일』, 서울: 오름, 2002
- 이영선 외, 『대북 투자, 어디에 어떻게』, 서울: 해남, 2003
- 최진욱, 『김정일정권과 한반도장래』, 서울: 한국외국어대학교 출판부, 2005
- 오진용, 『김일성시대의 증소와 남북한』, 서울: 나남, 2004
- (北京)관산(關山), 『김정일과 양빈』, [황의봉/정인갑 옮김], 경기: 두우성, 2004
- 이장희 외, 『동북아 지역안보의 현안이슈와 향후 전망』, 서울: 아사연 2004
- 신용도 외, 『북한 체제전환 분석』, 서울: 도서출판 소화, 2002

3. 신문기사

- 조선일보, 2006년 10월 14일, A5 "중국 북핵 입장이 한국정부보다 강경"
- 조선일보, 2006년 10월 16일, A10 "중국 북한 붕괴 속도조절 나설 것"

ABSTRACT

Economic Cooperation Between Two Koreas and Reform and Openness of North Korea

Jin Fan Song
DEPARTMENT OF KOREAN STUDIES
GRADUATE SCHOOL OF INTERNATIONAL AREA STUDIES
HANKUK UNIVERSITY OF FOREIGN STUDIES

In North Korea, a lot of changes have taken place with 'Jul. 1 Economic Management & Reform Actions' in 2002' as a momentum. In other words, North Koreans have entered into putting weight on making money and state-run enterprises pursuing productivity improvement, sales increase and profits hike by the influence and impact of market economy. However, economic difficulty and food issue are very severe, and prices rise in the market is serious. Thus the people have still faced troubles due to unsolved food problems, which means the North nuclear issue delays foreign openness, and deepens economic extortion phenomena. It is found that North government is placed in an urgent circumstance for political determination and policy enforcement such as resolution of nuclear issue and steady expansion of overseas open-door policy.

Since Jun. 15 Summit Conference in 2000, economic exchange of South and North has been officialized, and all kinds of institutional systems prepared, and Gaeseong Industrial Complex proceeded, by which the looks of South and North economic cooperation have altered. On South and North economic cooperation getting into its stride, resolution of

North's nuclear weapons and the U.S economic sanctions on North Korea has acted as a stumbling block. The resultant limitation on production base and overseas market security has driven South Korean government into a barrier difficult to solve by itself. Accordingly, South and North economic cooperation has not come to remain at inactive level restricted to internal transaction of South and North Korea. Vital tasks for the steady progress of South and North economic cooperation are the ceaseless support and tolerant policy of South Korean government, and reform and openness policy promotion of North Korea and political decision for peaceful solution of North Nuclear Issue.

Also the policy adopted by China in the process of reform and openness can be used as a lesson to North Korea, which needs to benchmark the benefits China and Vietnam gained through improvement of relation to the States in the early stage of openness.

North Korean economy will not have to overlook the significance of South Korean capital and the support and aid of friendly nations including China. North Korea should establish a new economic ideology and thought system getting out of the past hackneyed thought ideology, and connect and carry out effective internal reform and overall external openness. Also it has to relax tension with western nations including the US, and create a North peculiar (not closed independence, but introduction of market economy) economic development model for reform, openness.

North Korean coercive execution of nuclear test means declaration of hard-line stance toward the States, and conviction of military-first politics and strong and grand nation and internal decisive unity, but it was compelled to evade the sanction and isolation of the international society including the States, which is sure to act as an obstacle in the coming South and North economic cooperation. North Korean nuclear test is likely to drive the domino wave of nuclear expansion over the world, about which experts expect it to have more difficulty in economy under current

extreme food and energy deficiency. It is quite obvious that coercive nuclear test would lose the trust and support of its traditional friendly country, China and fellow countrymen, Korea, and 'isolated independence' does not work in this internationalized age as today.

North Korean government imminent to maintain present regime is in a dilemma to proceed with overall external openness and reform policy, and what to consider in prospecting North Korean's reform and openness is the very influence of external relation. Even if North Korea demands its change, and push ahead with regularized reform and openness, the formation of amicable external setting will be satisfied as a necessary condition for the development model of successful reform and openness. North Korea facing a serious economic crisis can revive its depressed North economy only when it breaks away from 'closed independence', and carry through overall external openness. Also it will not have to imitate the Chinese type reform and openness development model, and grope for a new economic development model fit for its own actual conditions.