

미래전략연구원 논단

2004/03/16

북한의 개혁·개방 전망과 대북경제지원 전략

박진 (미래전략연구원 남북국제연구위원)

차례

1. 문제제기
2. 북한 개혁·개방의 得失
3. 북한의 개혁·개방 시점과 대북경제지원 전략
4. 지금 할 일

내용 문의 :

주소 서울시 종로구 당주동 128-27 동원빌딩 5층(우110-759)

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

전화 (02)739-0611 / 팩스 (02)739-0616 / e-mail kifs@kifs.org

민족의 미래를 준비하는

미래전략연구원

북한의 개혁·개방 전망과 대북경제지원 전략¹⁾

박진 (미래전략연구원 남북국제연구위원)

1. 문제제기

6자회담이 진전될 기미를 보이고 있다. 주변국의 대북 경제지원 필요성도 제기되고 있다. 북한은 언제쯤 개혁·개방을 추진할 것인가? 북한의 개혁·개방과 대규모 대북지원은 상호 연계되어 논의되어야 할 것이다. 그 논의의 시점은 언제가 좋은가? 우리는 지금 어떤 일을 해야 하는가? 본고는 북한의 개혁·개방 시점을 전망하여 향후의 대북 경제지원과 관련된 우리의 전략을 제시하고자 작성되었다.

북한경제의 변화를 전망하는 방법은 크게 두 가지가 있다. 7·1조치로 대표되는 북한 경제개혁의 진화방향을 예측하는 방법과 김정일 위원장의 개혁·개방 선택 시점을 예측하는 것이다. 첫 번째 시각은 북한이 1990년대 중반 이후 계획경제 시스템 붕괴, 암시장의 확산으로 이미 느리게나마 시장경제화로의 길에 들어섰으며 특히 7·1조치 이후에는 돌아올 수 없는 다리를 건넜다는 입장에 근거하고 있다. 두 번째 시각은 김정일 위원장이 여전히 경제·사회의 변화를 통제하고 있어 그 가 의도하지 않은 시장경제화는 불가능하다는 입장에 근거하고 있다.

본고는 위 두 가지 시각 중 후자에 근거하여 작성되었다. 북한에 농민시장의 확대 등 시장경제적 요소가 싹트고 있는 것은 사실이나 이러한 움직임이 자체 동력으로 경제개혁을 진화시킬 만큼 의미 있는 것은 아니기 때문이다. 따라서 북한의 개혁·개방 시점 결정에는 개혁의 자연 발생적인 진화보다는 김정일 위원장의 입장 변화가 더욱 중요한 변수인 것이다. 물론 개혁정책의 자기 확장 과정과 정치적 선택 문제를 종합적으로 판단하는 것이 바람직하기는 하나 분석의 단순화를 위해 김정일 위원장의 득실 판단으로 문제를 모형화하기로 한다. 김정일 위원장은 경제적 개혁·개방으로 인한 득이 失보다 큰 경우에 변화를 선택할 것이다. 따라서 북한의 변화를 전망하기 위해서는 개혁·개방의 득失과 향후 변화 추이를 알아야 한다. 본고는 북한 핵문제의 주요 단계 별로 개혁·개방의 득실 추이를 파악, 개혁·개방의 가능성이 가장 높은 시점을 상정해 보고 이에 따른 우리의 대응전략을 정리해 보고자 한다.

2. 북한 개혁·개방의 득失

1) 본고는 민주평화통일자문회의와 미래전략연구원이 2003년 12월 공동 주최한 국제세미나(“북한의 개혁·개방과 북미관계 전망”)에서 발표된 필자의 논문 중 일부를 수정·보완한 것임.

본 절에서는 북한 핵 문제의 진전에 따라 다음의 네 단계를 설정하고 각 단계별로 북한 개혁·개방의 득실이 북한의 입장에서 어떻게 달라지는지를 알아 보고자 한다. 본고는 핵사찰 수용결정과 개혁·개방 결정은 연관성은 있으나 본질적으로는 별개의 것이라는 암묵적인 가정을 하고 있다. 핵 문제의 진전을 하나의 외생변수로 보고 있는 것이다. 핵사찰을 수용한 후에도 개혁·개방의 수준, 속도는 별개의 결정 사항일 것이므로 이는 그다지 제약적인 가정은 아니라고 본다. 또한 핵사찰 수용을 내생변수로 할 경우 이는 더욱 복잡한 모델을 필요로 한다는 현실적인 한계로 고려되었다.

- 1단계: 핵 문제의 해결방향 합의 등 6자회담의 진전
- 2단계: 핵문제의 단계적 세부 해결방안 합의, 즉 6자회담 타결
- 3단계: 핵 사찰 실현, 대북 체제보장으로 핵문제 해결
- 4단계: 북미수교와 평화체제로의 전환.

참고로 현재는 아직 1단계의 초입에 있는 상태라고 보여진다.

개혁·개방의 득

북한이 개혁·개방으로 기대할 수 있는 득은 외국인 직접투자(FDI) 유치, 개혁·개방을 조건으로 한 대규모 경제지원, 시장경제 도입으로 인한 북한 내부의 생산력 복원 등의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 외국인 직접투자는 핵문제가 완전 해결되는 3단계에 도달해서야 늘어나기 시작하여 북미수교가 되는 4단계가 되어야 본격적으로 확대될 것이다. 핵 문제가 검증되기 이전에는 북한이 개혁·개방을 한다 해도 투자여건이 열악하고 외국의 신뢰감이 낮아 FDI는 미미할 것이다. 다만 개성공단을 중심으로 한 남한의 투자는 6자회담과 큰 관련 없이 진행될 것이다.

둘째, 주변국은 북한의 개혁·개방에 대한 댓가로 북한에 대한 대규모 경제지원을 제공할 수 있을 것이다. 여기서 말하는 경제지원은 경수로 건설, 중유제공 등 핵문제와 직접 관련 있는 경제지원을 의미하는 것은 아니며 SOC지원, 대규모 차관공여 등 본격적인 대북 경제지원을 의미한다. 국제금융기구는 1990년대 초 동구, 베트남 등 많은 구사회주의권에 대한 차관 공여시 강력한 개혁·개방을 조건으로 요구했었다. 어느 단계에서 이러한 대북 경제지원이 본격화 될 것인지는 주변국의 정책적인 변수이므로 이에 대해서는 다음 절에서 상술한다.

셋째, 본격적 개혁·개방이 북한 내부의 생산력을 복원하는 효과는 어느 정도 일정하게 유지될 것이다. 국내 물론 북한 경제가 더욱 피폐해져 생산력 자체가 거의 소멸되는 단계로 가면 개혁·개방을 해도 별다른 효과가 없을 수도 있으나 북한경제가 아직 그러한 상황은 아닌 것으로 판단된다.

개혁·개방의 失

북한이 개혁·개방을 선택할 경우 다음과 같은 네 가지 비용이 발생하게 된다. 첫째, 주민에 대한 통제약화, 북한내 강경파의 반대 등으로 인한 정치적 불안정화. 둘째, 남한, 미국, 일본 등 주변국의 북한에 대한 경제적 영향력 강화. 셋째, 개혁·개방을 더 이상 협상 카드로 활용하지 못하는 비용. 넷째, 동구권에서 보듯이 시장경제 실험이 북한경제를 더욱 어렵게 만들 가능성.

이와 같은 개혁개방의 비용은 각 시점에 따라 어떻게 변화할 것인가?

첫째, 김정일 정권의 안정성은 6자회담의 타결, 핵사찰 실시 등 일련의 과정을 통해 강화될 것으로 보인다. 특히 핵 사찰이 완료되기 이전에는 북한 내부의 안정을 확고히 다졌다고 보기 어렵다고 본다. 북한 내부의 정치적 안정성은 체제보장과 밀접한 관련이 있는데 이러한 체제보장은 핵 사찰과 동시에 진행될 가능성이 높기 때문이다. 또한 반대로 내부 통제력이 강화되지 않고서는 이러한 핵 문제의 진전을 이루어 낼 수도 없다는 점도 있다. 즉, 핵 사찰과 체제보장이 완료되어야 개혁·개방에 따른 내부의 정치적 부담이 줄어든다고 보아야 할 것이다. 이러한 정치적 안정 여부가 말로 북한의 변화를 막는 가장 중요한 변수라 할 수 있다.

둘째, 북한이 개혁·개방을 하면 주변국이 북한에 가지는 경제적 영향력은 자연히 강화된다. 특히 주변국이 북한에 적대적일 경우, 북한에게 이는 큰 변수가 아닐 수 없다. 그러나 6자회담이 진전되면서 주변국의 북한에 대한 입장도 점차 개선될 것이므로 주변국의 경제적 영향력이 증대하는 것에 대한 우려도 줄어들 것이라고 볼 수 있다. 특히 핵사찰이 완료되면 북한에 대한 체제보장이 이루어지면서 북한의 이러한 우려는 크게 감소할 것이다.

셋째, 스스로 개혁·개방을 진전시킬 경우 경제지원을 이끌어 내기 위한 협상카드를 포기하는 결과가 된다는 점을 북한은 걱정할 수 있다. 북한은 6자회담이 진전될 경우 북한의 개혁·개방과 경제지원을 논의할 가능성이 높아지므로 개혁·개방을 그 때까지 미루고자 할 수도 있다. 과연 6자회담의 어느 단계에서 개혁·개방과 경제지원을 논의할 것인지는 한국 등 관련국의 정책변수로서 이에 대해서는 다음 절에서 설명하기로 한다.

넷째, 시장경제 실험으로 인하여 경제가 혼란해질 가능성은 앞으로 채택될 경제개혁의 내용과 당시 여건에 달려 있다. 북한이 향후 시장경제적 변화를 전혀 추구하지 않고 있다가 갑자기 급진적인 시장경제화 조치를 취한다면 경제적 혼란은 매우 심각할 것이다. 반면 북한이 점진적인 시장경제 개혁을 추진하는 경우에는 큰 혼란은 없을 것이다. 이와 같이 시장경제 실험으로 인한 비용 문제는 다분히 향후의 정책수단에 달려 있으므로 시장경제화 개혁의 시점을 전망하는 데에 의미 있는 변수는 아니라고 본다.

3. 북한의 개혁·개방 시점과 6자회담 전략

이상의 논의를 종합하면 핵사찰이 완료되는 3단계에 가서야 개혁·개방의 便益이 크게 증가하는 반면 그 費用은 급격히 감소한다는 결론을 얻을 수 있다. 외국인 직접투자가 급증하고 북한 내부의 정치적 안정성이 확대되는 동시에 주변국의 적대적 입장도 크게 완화될 것이기 때문이다. 물론 3단계에서도 득이 실보다 커서 실제로 개혁·개방을 추진할 것인지를 증명할 수는 없다. 그러나 2단계까지는 본격적 개혁·개방이 일어나지 않을 것이라는 예상은 큰 무리가 아니라고 본다. 2단계까지는 체제보장을 받지 않는다는 점에서 북한의 개혁·개방 대차대조표가 현재와 비교하여 큰 차이가 없기 때문이다. 또한 앞으로 몇 년은 7·1조치의 효과를 가늠해 보는 기간이므로 성급한 결정을 하지 않을 것이라는 점도 고려해야 한다.

단, 주변국이 언제 대북 경제지원을 하느냐는 북한이 개혁·개방을 선택하는 시점에 영향을 미친다. 반대로 북한의 개혁·개방 시점 선택도 주변국의 대북 경제지원 시점에 영향을 미치게 된다. 본고에서는 일단 북한이 핵사찰 이후에나 본격적인 개혁·개방을 추진한다는 가정 하에 주변국의 경제지원 시점을 도출하고자 한다. 그리고 그 결과를 다시 북한의 개혁·개방 시점 결정에 대입하여 결론의 일관성이 유지되는지를 확인하도록 하겠다.

북한의 개혁·개방과 경제지원은 6자 회담의 의제로 논의되어야 할 것인가 아니면 그 후로 미루어져야 하는가? 필자는 6자 회담 의제로 논의되어서는 안 된다고 본다. 북한의 경제개혁과 경제지원을 6자 회담 주제로 논의할 경우 북한에게 경제적 보상을 분명히 하여 핵문제 해결과 북한의 경제적 변화를 앞당기는 효과를 기대할 수 있다는 입장도 있다. 그러나 이러한 조기 논의는 오히려 6자회담의 타결을 지연시킬 수 있다. 앞서 본 바와 같이 북한은 핵 사찰이 끝나기 이전에는 본격적인 개혁·개방을 하지 않을 가능성이 많다. 이런 상황에서 굳이 북한의 개혁·개방과 경제지원 문제를 앞당겨 회담 의제로 할 경우 북한이 수용 가능한 개혁·개방의 폭이 작을 것이다. 오히려 북한에게는 개혁·개방이 체제안정을 해치는 위협요인으로 파악되어 6자회담의 타결을 늦추는 결과를 초래할 가능성이 높다.

또한 북한이 경제적 보상을 받고 핵개발 포기를 앞당기는 결정을 할 리도 만무하다. 따라서 체제보장에 초점을 맞추어 6자회담을 일단락 지은 후에 본격적으로 북한의 개혁·개방과 경제지원을 연계하는 회담을 시작하는 것이 타당하다고 본다. 논리적으로도 체제보장은 핵개발 포기의 댓가로, 대규모 경제지원은 개혁·개방에 대한 댓가로 하는 것이 옳다. 물론 경수로 건설, 중유제공 등 핵문제와 직접 관련 있는 경제지원은 6자회담 주제에 포함되어야 할 것이다. 다시 말해 북한의 개혁·개방과 대규모 경제지원을 연계, 논의하는 시점은 6자 회담이 타결되고 북한에 대한 핵 사찰이 진행되는 때가 좋다. 핵 사찰 이후에 본격화될 북한의 변화를 지원하기 위해서라도 6자회담 타결 직후 대규모 대북 경제지원에 대한 논의가 시작되어야 할 것이다.

6자 회담 타결 이후에 개혁·개방 및 대규모 경제지원이 논의된다는 결론을 전제로 북한의 개혁·개방 결정을 다시 추론해 보자. 북한은 대규모 경제지원이 논의되기 이전에는 개혁·개방을 추진하

고 싶지 않을 것이므로 본격적인 변화는 핵사찰 이후가 될 것이다. 이 결과는 북한이 핵사찰 이후 본격적 개혁·개방을 추진한다는 위의 假定과 일관성을 가지고 있다. 즉 북한은 핵사찰 이후에나 본격적인 개혁·개방을 추진할 것이며 주변국은 6자 회담이 끝난 이후 북한에 대한 대규모 경제지원 논의를 시작하는 것이 좋다는 결론을 얻을 수 있다.

한편 북한에 대한 대규모 경제지원을 개혁·개방과 연계하지 않고 실시하는 것은 북한의 개혁·개방에 대한 유인을 약화시키는 문제가 있어 바람직하지 않다고 본다. 경수로 건설, 중유제공 등 핵문제와 직결된 지원은 6자회담에서 논의해야 할 것이나 핵포기의 댓가로 북한에 대한 대규모 경제지원을 하는 것은 오히려 북한의 개혁·개방을 늦추는 결과를 초래하게 될 것이다. 그러나 물론 남북한간의 경제협력은 6자회담과 관계 없이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

4. 지금 할 일

그렇다면 북한의 개혁·개방을 앞당기기 위하여 지금 우리가 해야 할 일은 무엇인가?

첫째, 남북경협을 지속적으로 추진해야 한다. 6자회담이 지연될 경우 북한의 개혁·개방도 같이 지연될 것이다. 이러한 경우에는 외생변수의 진전과 관계 없이 북한내에 자생적 변화의 필요성을 심어 주는 노력이 중요해 진다. 북한이 본격적인 변화를 심고자 하는 상황이 도래하면 그러한 노력은 중요한 자양분으로 작용하게 될 것이다.

둘째, 우리는 북한이 시장경제에 대한 이해를 넓힐 수 있도록 도와야 한다. 북한은 핵문제 해결 이후 본격화될 것으로 보이는 개혁·개방에 대비하여 지금부터 이러한 지식들을 축적해 나가야 한다. 시장경제 개혁이란 생활습관의 변화와 마찬가지로 시간이 소요되는 일이므로 이에 대비하는 것은 아무리 빨라도 지나치지 않다는 점을 강조하고 싶다. 아울러 북한과 국제기구가 수용할 수 있는 시장경제화 프로그램을 준비해야 할 필요성도 강조하고 싶다. 6자회담 타결 이후 국제금융기구가 경제지원에 대한 대가로 북한에 급진적 시장경제화를 요구하고 북한이 이를 거부할 경우 북한의 개혁개방이 지연되는 문제가 발생할 우려가 있기 때문이다. 이러한 연구가 북한과 공동으로 추진된다면 더욱 의미가 깊을 것이다.

그러나 우리는 북한의 본격적인 변화는 핵 문제가 완전 해결되는 시점에서야 가능하다는 점을 인정해야 한다. 북한이 변화의 필요성을 느끼고 있음에도 불구하고, 핵문제가 해결되어 체제를 보장받기 이전에는 쉽게 시장경제화를 선언하기는 어렵기 때문이다. 북한의 조속한 변화에 지나친 기대를 갖는 것은 실망을 낳아 자칫하면 현재의 노력마저도 소극적으로 만들 가능성이 있다. 장기적인 시야를 가지고 남북한간 경제협력 등 북한의 변화를 위한 지속적인 노력을 경주하는 자세가 요청되는 시점이다.

<2004년 03월 16일 미래전략연구원>