

## 북한의 경제 발전 전략 평가와 전망

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

### < 요약 >

강성대국 건설은 김정일 국방위원장 시대의 정책 목표이자 경제 희생 및 발전을 통한 핵심적 통치 전략이라고 할 수 있다. 1990년대 후반 이후에 발표된 에너지와 농업 및 과학기술 등의 각 부문별 중기 계획과 신년공동사설, 7.1 경제관리 개선조치와 특구 개방, 최근의 화폐개혁과 150일 전투 등은 결국 경제 강성대국 건설을 위한 후속 실천 대책이라고 할 수 있다. 특히 자본 빈국과 최악의 대외 신용(default) 상태에 있는 북한으로서는 경제특구 정책이 체제 안정과 북한 경제의 조기 정상화를 통한 강성대국 건설의 최선의 대안임을 잠정결론 내린 듯하다. 최근 북한이 국제사회의 대북 경제제재와 남북 경색이 중장기화되고 금강산 관광사업 중단과 개성공단 사업 부진이 이어지면서, 나진·선봉을 특별시로 지정하여 중국의 동북3성 개발과 연계 추진하려는 것도 특구 전략에 대한 지속적인 추진 의지를 밝힌 것으로 해석된다.

그러나 내부 개혁과 특구 개발 전략 등 북한의 경제 강성대국 건설을 추진하는데 있어서 대내외 환경은 만만찮다. 북한 경제 자체의 근본적인 취약점을 비롯하여, 경제 외적 및 대외적인 측면에서도 해결해야 할 과제가 많다. 특히 북핵 문제를 비롯하여, 북중 및 남북 관계와 이들 양국과의 경협, 북한의 후계체제 등은 향후 북한의 경제 발전 전략 수행에 있어서 매우 중요한 변수들이다. 그러나 현재로서는 이들 변수 중 북중 경협 문제를 제외하면, 북한의 경제난 완화와 대외 개방 정책 추진에 부정적이며, 이들 문제가 해결되지 않는 한 외자 유치를 통한 2012년의 강성대국 건설 달성에 상당한 차질이 예상된다. 또한 그 과정에서 북한 경제의 대중 의존도는 심화되고 남한의 대북 지렛대 역할은 위축될 것으로 보인다. 따라서 북한은 북핵 문제를 비롯하여 남북 및 북미 등 주변국과의 관계 개선 노력 등을 통해 국제사회의 정상국가로 복귀하고 지속적인 개혁·개방을 추진해나가야 할 것이다.

한편, 우리 정부도 북한의 경제 발전 전략 지원을 통한 개혁·개방 유도, 한반도의 지정학적 리스크 완화와 국가 브랜드 제고, 나아가 중장기적으로는 통일비용 절감 등 남북 경협의 순기능을 고려하여, 대북 정책을 신중히 재검토해볼 필요가 있다. 따라서 8.15 광복 6주년을 맞아 금강산지구의 동결된 이산가족면회소의 재가동과 중단 2년의 금강산 관광사업 재개 회담 제의 등을 통해 경색 국면을 대화 국면으로 전환시키기 위한 새로운 남북 관계 출구 전략을 모색해볼 필요가 있다. ♠

북한은 제3차 7개년 계획(1987~93)과 완충기(1994~96) 종료 이후 종합적인 중장기 전망 계획이나 비전 등을 새로이 내놓지 않고 있다. 1998년에 경제과업 관철을 위한 '내각 결정'을 채택한 이후, 2000년대에 들어서면서 에너지, 농업, 과학기술, 도시건설 등의 특정 분야에 대한 중기 계획을 내놓았기는 하였다. 그러나 이들 계획은 경제 전반에 걸친 종합 계획이라기보다는 당면 과업을 중심으로 한, 현행 계획 수준의 각 부문별 실천 대책에 불과한 것으로써, 김일성 주석 시대의 종합적인 중장기 계획과는 구별된다. 따라서 이것만으로 북한 경제의 중장기 종합 계획과 방향을 예측하는 데에는 한계가 있다. 다만 이들 계획과 함께, 북한이 1998년 8월에 『노동신문』 정론을 통해 새로이 제시한 '강성대국 건설론'이란 정책 노선과 매년 초에 발표하는 신년공동사설 등을 통해 북한 경제의 중장기 국정 운영 방향을 간접적이거나 파악할 수는 있을 것이다.

따라서 본고에서는 1990년대 후반 이후 김정일 국방위원장 시대의 경제 정책 변화 추이와 강성대국 건설론을 중심으로 북한의 경제 발전 전략과 방향을 평가한 후, 향후의 경제 발전 전략 수행에 있어서 중요한 영향을 미칠 결정 변수의 변화 전망을 토대로 발전 전략이 성공할 것인지 여부를 살펴보기로 한다.

## 1990년대 후반 이후 북한의 경제 정책 변화

북한은 1998년 9월 5일의 최고인민회의 제10기 1차회의를 통해 김일성 주석 사망 이후의 유훈통치를 마무리하고 본격적인 김정일 국방위원장 시대의 개막을 알리는 권력 구조 개편과 헌법 개정 조치를 단행하였다. 특히 헌법 개정에서는 소유범위 확대, 경제의 자율성과 독립채산제 중시, 대외 무역과 경제 개방 확대 조치 등이 이루어져, 이는 실리사회주의의 분권형 계획경제 시스템으로의 전환을 의미하는 2002년 7.1 경제관리 개선조치의 기반이 되었다.

또한, 2000년대에 들어서면서 에너지, 농업, 과학기술, 도시건설 등의 특정 분야에 대한 중기 계획을 내놓았다. 예컨대 '연료·동력 문제 해결을 위한 3개년 계획'(2003~2005년)을 비롯하여, 식량증산계획 1단계로서 2003년부터 황해남도 4개군의 영농사업에 컴퓨터를 이용하는 이른바 '정보농업'을 국가적 사업으로 추진하면서 '영농의 과학화'를 추진하였다. 또한 2003년 10월에 전국과학기술자대회를 개최하여 제1차 과학기술발전 5개년 계획(1998~2002년)을 평가하고 새로운 과학기술발전 계획(2차 : 2003~2007년, 3차 : 2008~2012년)을 수립하여 추진해오고 있다. 도시건설 부문에서는 '평양시 현대화계획'(2002~2004년)을 수립하여 영광거리 등 평양시 중심거리의 보수·정비, 통일거리 등에 종합시장 건설, 평양시에 2만 2,800여 세대의 주택건설 등을 추진하였다. 이외에도 '기간공업과 농업 3년 연속 계획'(2006~2008

년)을 추진하여, 이 분야의 생산 목표를 1980년대 후반의 경제 발전 수준 재현으로 정했다.

또한 김 위원장은 2000년 5월부터 2010년 5월까지 다섯 차례에 걸쳐 중국을 방문하였는데, 북경과 상해, 텐진 등 중국의 개혁·개방 성과를 직접 목격하면서 대외 개방에 보다 적극적인 모습을 보였다. 그는 2001년 신년사에서 '신사고'를 강조하였고, 상해 방문 시에는 천지개벽이라고 칭송하면서 신의주를 특구로의 개발을 추진하였다. 또한 2003년에는 종합시장을 개설하였고 2004년에는 농민시장을 종합시장으로 확대함으로써 국영상점의 역할이 축소되기도 하였다.

그러나 이들 계획은 경제 전반에 걸친 종합 계획이라기보다는 당면 과업을 중심으로 한 현행 계획 수준의 각 부문별 실천 대책 성격이 강하여, 김 주석 시대의 종합적인 중장기 계획과는 구별된다. 다만 이들 계획과 함께, 북한이 1998년 8월에 『노동신문』 정론을 통해 새로이 제시한 '강성대국 건설론'<sup>1)</sup>이란 정책 노선과 매년 초에 발표하는 신년공동사설 등을 통해 북한 경제의 중장기 국정 운영 방향을 간접적이거나 파악할 수는 있을 것이다. 엄격히 따지면, 각 부문별 실천 계획과 신년공동사설, 7.1 경제관리 개선조치와 경제특구 개방, 최근의 화폐개혁과 150일 전투<sup>2)</sup> 등은 결국 경제 강성대국 건설을 위한 후속 실천 대책이라고 할 수 있기에, 강성대국 건설은 김 위원장 시대의 북한 경제 회생 및 발전 전략의 목표라고 할 수 있다.

## 북한의 경제 발전 전략 평가 : 강성대국 건설론

강성대국 건설론은 북한이 김 주석 사후의 유훈통치를 마감한 후, 1998년의 헌법 개정과 명실상부한 김 위원장 시대의 개막을 알리면서 내세운 구호로서, 사상과 정치군사, 경제 강국을 건설하자는 노선이다. 이는 선군정치를 통한 사상·정치군사 부문의 강국 실현을 바탕으로 경제 부문의 부국을 이룸으로써 체제 안정과 경제난 타개라는 두 마리 토끼를 동시에 잡아, 명실상부한 강병부국을 이루자는 김 위원장 시대의 정책 목표이자 핵심적 통치 전략이라고 할 수 있다. 북한은 선군정치와 핵무기 개발 등을 통해 사상·군사 강국은 어느 정도 달성했다고 평가하고 있는 것

---

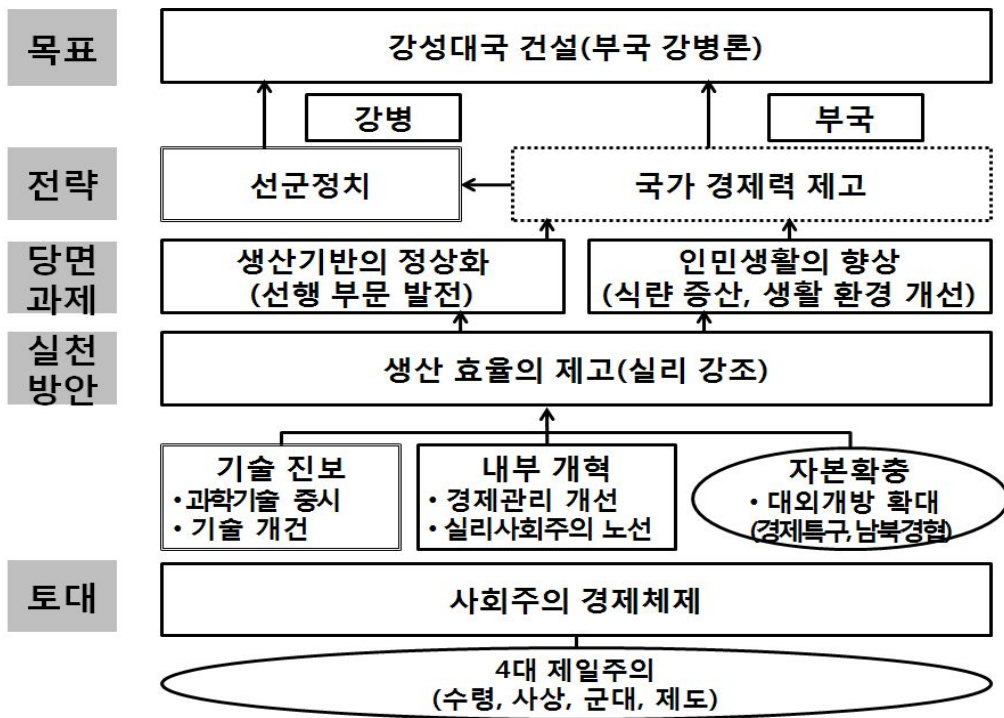
1) 1997년 7월 22일자 『노동신문』에서 '주체의 강성대국'이란 표현이 있었으나, 강성대국이 본격 거론된 것은 1998년 8월 22일자 『노동신문』 정론을 통해 발표된 이후이다. 이는 이전의 '고난의 행군' 구호보다 인민들에게 희망과 미래사진을 줄 수 있는 보다 적극적인 구호로 평가되며, 추진 방식에 있어서도 그 동안의 양적 투입에 의한 '외연적 성장 전략'에서 생산성 향상과 외자 유치, 실리 추구 등을 통한 경제 회생 전략으로의 변화를 의미한다고 할 수 있다.

2) 150일 전투란 1950~60년대의 천리마운동과 같이 대중 동원을 통한 속도전 형식의 경제 건설 방식의 일환이다. 이는 2009년 4월 20일에 시작되어 9월 17일에 종료되었으나, 당초 목표를 달성하지 못해 2009년말까지 100일 전투란 이름으로 연장되었다. 북한이 제시한 150일 전투의 경제 회생 분야별 목표치는 경제 전선의 당면 기본 목표로 ① 4대 선행부문에 힘을 집중하여 경제 전반을 상승 궤도에 올리고 ② 식량 문제를 완전 해결하며 ③ 국가 경제를 기술집약형으로 전환하는 것이다. 한편 4대 선행부문에서는 △전력 생산능력 776만 kW(한국은행 2008년 추정치 기준 750만 kW), △석탄 생산 3,500만 톤(동 2,506만 톤), △철도 화물 수송능력 7,320만 톤을 제시했으며, 식량(곡물)은 2009년 600만 톤(동 431만 톤), 그 이후에는 700만 톤 목표를 제시하였다.(일본 마이니치 신문, 2009. 8. 2)

같다. 그래서 김 주석 탄생 100주년 및 김 위원장 탄생 70주년이 되는 2012년을 ‘강성대국의 문을 여는 해’로 정하고 이를 위해 경제 강국 달성에 총력을 기울이고 있다.

한편, 경제 강성대국 건설론은 내부 개혁과 기술 진보, 자본 확충이란 세 축을 실천 방안으로 내세우며, 근본적으로는 북한식 사회주의 경제체제를 토대로 하고 있다. 내부 개혁의 세부 실천 방안으로는 독립채산제와 책임경영 강화, 물리적 인센티브 확대와 가격 자율화 등의 7.1 경제관리 개선조치와 실리 사회주의 노선 확대 조치를 비롯하여, 2009년 11월말의 화폐개혁 조치를 들 수 있다. 그러나 2005년 10월 이후에는 종합시장 통제 등 북한은 7.1 개혁 조치를 후퇴시키는 조치를 취하고 있으며 최근의 화폐개혁도 이의 일환으로 해석된다. 한편 기술 진보의 세부 실천 조치로는 기술 개건과 과학기술 중시를, 자본 확충의 세부 실천 조치로는 신의주, 금강산, 개성 등의 경제특구와 대외 개방의 확대를 비롯하여 남북 경협 활성화 등을 들 수 있다.

< 북한의 경제 발전 전략 구도 : 강성대국 건설론 >



주 : 점선은 신년공동사설에서 계속 강조되고 있는 부문이고, 점선은 다소 약화되고 부문이며, 타원형은 최근에 강조되고 있는 부문임

그러나 한 나라의 경제 발전과 성장의 성과는 내부의 제도 개혁과 주창만으로 얻어지는 것이 아니라 생산요소의 투입량 증대와 효율성 제고를 통한 성장 잠재력 확충을 통해 비로소 가능해진다. 따라서 7.1 조치 등의 내부 개혁을 통한 생산성 향상

과 내자 동원에는 한계가 있는 만큼, 기술 진보와 자본 확충을 위해서는 외부로부터의 수혈이 절대 필요하다. 특히 자본 빈곤과 최악의 대외 신용(default) 상태에 있는 북한으로서는 ‘빈곤의 늪’(poverty trap)에서 벗어나기 위해서는 더욱 절실할 것이다. 대외 개방과 외자 유치를 통한 새로운 성장 동력 구축 방안이 바로 외부로부터의 수혈 조치이다. 북한은 이 가운데서도 체제 유지 차원에서 중심부에서 유리된 특정 지역에 한정하여, 이 지역을 개방하고 집중 개발·육성하는 불균형 성장 전략의 ‘경제특구’ 정책이 유효하다고 판단하여 평양으로부터 멀리 떨어져 있는 나진·선봉과 신의주, 금강산, 개성 등을 특구로 지정한 것 같다.<sup>3)</sup>

경제특구 전략은 특정 지역의 점진적 개방을 통한 체제 안정은 물론, 북한 경제의 회생과 조기 정상화를 위한 장기 비전 달성이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡기 위한 현실적, 실리적 결정이요 북한 경제 개혁·개방의 핵심이라고 평가할 수 있다. 또한 특구 발전 전략은 ‘단번 도약’의 경제 발전을 추구할 수 있으며, 사회주의 체제를 유지하면서도 자본주의 시장경제의 효율성을 동시에 활용할 수 있는 ‘체제 병행 발전 전략’이기도 하다. 결국 북한 입장에서 보면, 경제특구 정책을 통해 외국인 투자를 유치하고 선진 기술을 도입하는 것이 북한의 개혁·개방 경제 정책이 지향하는 방향이고 경제 강성대국 건설의 최선의 대안임을 잠정 결론 내린 듯하다. 이는 북한이 그동안 고집해온 자력갱생에 의한 경제 회생 전략의 한계를 인식하고 ‘외자 유치를 통한 개발 촉진 전략’으로의 본질적 변화를 의미한다.<sup>4)</sup>

최근 북한이 국제사회의 대북 경제제재와 남북관계 경색이 중장기화되고 금강산 관광사업 중단과 개성공단 사업 부진이 이어지면서 나진·선봉을 특별시로 지정하여 중국의 동북3성 개발 전략과 연계 추진하려고 하는 것도<sup>5)</sup> 특구 전략에 대한 지속적인 추진 의지를 밝힌 것으로 해석된다. 또한 조선대풍국제투자그룹 이사회 개최<sup>6)</sup>와 국가개발은행의 공식 출범<sup>7)</sup> 등을 통해 외자 유치에 총력전을 기울이는 것도

3) 신의주는 압록강을 사이에 두고 사회주의 체제인 중국과 마주하고 있는 북한 제1의 변경 무역도시이자 제2의 경공업 도시이며, 금강산·개성지구는 남한의 최북단과 접해 있는 북한 최남단의 관광 및 공업 단지이다. 금강산 관광특구는 북한 입장에서 보면 추가 자본 투자 없이 천연자원만으로도 단기간내 대규모 외화 획득이 용이하며, 개성특구는 남한 최대의 수요 시장인 수도권에 인접해있을 뿐만 아니라 남한의 인프라를 활용할 수 있다는 이점이 있다. 특히 금강산·개성 특구는 남북 간의 상이한 두 체제를 잇는 매개 지역이자 체제 충격을 완화해주는 완충지로서의 역할뿐만 아니라, 남한의 자본과 선진 기술, 북한의 양질의 저렴한 노동력과 토지 등 양측의 생산요소 결합을 통한 기능적이고도 실질적인 경제통합을 촉진시키는 데도 큰 보탬이 될 것이다. [홍순직(2003. 11), “북한의 특구 정책 평가와 성공 과제”, 『통일문제연구』, 평화문제연구소, 제15권 2호, 통권 제40호, pp. 171~197.

4) 2010년 신년공동사설사에서 북한은 이례적으로 ‘자력갱생’이란 용어를 사용하지 않고, 대신에 ‘대외시장 확대 및 대외무역 활동 적극화’를 강조하였다. 이는 내부 경제 문제 해결을 위한 국제사회의 도움이 절실하다는 점을 방증하는 것이라고 할 수 있다. [통일연구원(2010. 1), 『2010년 북한 신년공동사설 분석』, 통일정세분석 2010-01, p. 2.

5) 최성근(2010. 2. 11), 『북한 나선특별시 개발 전망과 시사점 - 나진항, 동북3성 개발과 연계된다』, 한국경제주평 10-16, 현대경제연구원

6) 조선대풍국제투자그룹은 2006년 9월, 북경과 싱가포르에 설립한 대외 경제협력기관으로서, 북한 최고 권력기관인 국방위원회 결정에 따라 설립된 ‘국가개발은행’에 외자 유치 역할을 담당하는 것으로 알려졌다. 2010년 1월 20일에 양각도호텔에서 제1차 이사회를 열었는데, 이사진 구성은 김양건 조선야태평화위원장(국방위원회 참사 및 통일전선부장 겸직)이 맡고, 상임 부이사장겸 총재는 재중 동포 박철수가 선출되었다. 김양건과 박철수의 임명은 남쪽 자본 유치를 겨냥한 포석이란 설도 존재한다.

7) 국가개발은행은 1960~70년대 남한의 산업은행 역할로서, 국제금융기구와 국제상업은행들과 거래하며 북한의

단기적인 경제난 해결은 물론, 안정적인 후계 구도 정착과 2012년의 강성대국 건설을 위해서는 외부 수혈을 통한 경제 재건의 불가피성을 충분히 인식하고 있고 이를 실제 정책으로 추진하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

## 북한 경제 발전 전략 추진의 대내외 환경 전망

결국 북한이 경제 강성대국 건설에 성공하기 위해서는 개혁·개방과 특구식 발전 전략과 같이 내부 개혁과 대외 개방 및 외자 유치를 통한 경제 발전 전략의 선택이 불가피한데, 이를 추진하기 위한 대내외 환경은 만만치 않다. 북한 경제 자체의 근본적인 취약점을 비롯하여, 경제 외적 및 대외적인 측면에서도 해결해야 할 과제가 많다.

우선 북한 경제 자체의 취약점으로는 심각한 경제난과 공급 능력 부족, 열악한 산업 인프라, 자원 조달 방안 미확보, 불안정한 투자 보장 제도와 투자 후발국으로서의 매력적인 투자 여건 미비 등의 법·제도적 여건 등을 들 수 있다. 경제 외적 측면에서는 북핵 문제를 비롯하여, 김 위원장의 건강 이상과 관련한 후계 체제 구축 문제 등을 들 수 있다. 또한 대외적으로는 개혁·개방에 대한 국제사회의 확고한 신뢰 획득 미약, 북미 및 북중 관계 향방, 악화되고 있는 남북 관계 경색과 남북 경협 환경 등이 대표적이다. 특히 북핵 문제를 비롯하여, 북중 관계와 남북 관계, 북한의 후계체제 등을 중심으로 향후 북한의 경제 발전 전략을 추진하는 데에 있어서 중요한 대내외 환경을 간략히 살펴보기로 한다.

### 북핵 문제

2002년 10월의 2차 북핵 위기 해결을 위한 6자회담이 2008년 12월 이후 중단되고 있는 데서도 알 수 있듯이, 주요 핵심 쟁점에 대한 회원국들 간의 입장 차로 북핵 문제는 단기간 내 해결 전망이 불투명하다. 또한 2009년 4월 5일의 북한 장거리 미사일(광명성 2호) 발사와 4월 14일의 UN 안보리 의장성명 채택 및 북한 외무성의 기존 합의 파기와 핵시설 원상복구 선언 이후, 북핵 협상은 해결의 실마리를 찾지 못하고 표류하고 있다.

특히 북한은 2차 핵실험을 미국의 적대 행위에 대처하여 단행된 자위적 조치라며, 핵보유를 기정사실화하고 있다. 따라서 북한은 6자회담 구도보다는 북미 양자회담을 선호하며, 남한의 일괄타결안(그랜드 바겐)에 대해서도 거부한다. 9.19 공동성명에서 언급한 한반도 비핵화에 대해서도 미국 핵무기의 남한 반입과 철수 경위를 확인할 수 있는 자유로운 현장 접근이 담보되고 남한에 대한 미국의 핵우산이 없어

---

주요 투자 업무를 담당한다. 이 은행은 주주 체제로 운영되며, 주식 지분 21%는 국제 투자자들에게 줄 계획으로 전해진다. 한편, 중국인민일보 자매지인 환구시보(2010. 1. 22)는 국가개발은행이 중국 금융기구로부터 융자받을 준비를 하고 있다고 보도하였다.

질 때 가서야 비로소 핵무기가 필요 없게 될 것이라고 주장한다. 또한 북핵 문제 해결을 위해서는 미국의 대북 적대시 정책과 평화협정 체결, 한반도와 전세계 비핵화 실현이란 3가지 조건 충족을 주장하고 있어, 사실상 핵포기 의사가 없음을 시사한다.

다시 말해 북핵 문제는 북한 지도부와 체제의 생존과 직결된 사안이므로 어떤 형태로든 북한의 체제 전환 과정이 이루어져야만 이 현안의 근본적 해결이 가능할 것으로 판단된다. 따라서 한반도의 최대 불안정 요인인 북핵 문제는 단기간 내에 해결되기 어려울 것으로 보여, 북미 관계 정상화나 북한 경제의 본격적인 개혁·개방과 특구 확대, 그리고 대규모 외자 유치 등에도 부정적인 영향을 미칠 것이다.

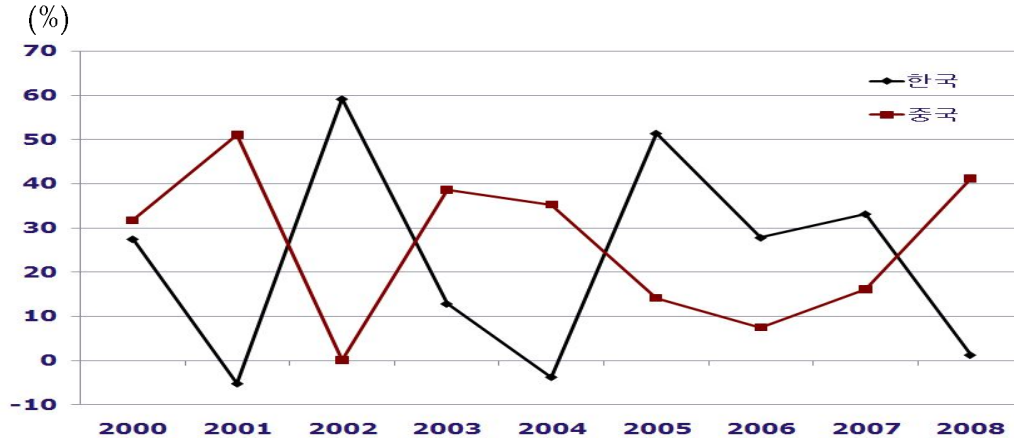
### 북중 관계와 북중 경협

북중 관계와 북중 경협은 북한의 외자 유치 정책에 매우 중요한 영향을 미친다. 2002년 11월, 후진타오(胡錦濤)를 중심으로 한 4세대 지도부가 출범하면서 중국의 대외 외교 정책 기조는 도광양희(韜光養晦)에서 화평굴기(和平掘起)로 변화하였다. 이로 인해 중국은 급성장한 경제력을 바탕으로, 그리고 6자회담 의장국으로서 대북 경제 지원과 협력을 통해 대북 영향력 확대와 동북아에서의 주도권 확보를 추구하고 있다. 이로 인해 북중 경협 규모는 매년 증가하고 있으며, 북한의 최대 무역 상대국이자 투자국으로서 중국의 점유율도 늘어나고 있다.

북중 무역은 2000년 이후 꾸준히 증가해왔는데, 2000년 4.9억 달러에서 2005년 15.8억 달러, 2008년에는 27.9억 달러로 늘었다. 이로 인해 북한의 대중 무역 의존도는 2000년 20.4%에서 2005년 39.0%, 2008년에는 49.5%를 기록했으며 마침내 2009년에는 절반이 넘는 52.6%를 기록하였다. 특히 북중 무역과 남북 교역 증가율 추이에 있어서도, 남북 교역이 감소할 때는 북중 무역이 늘어났고, 반대로 남북 교역이 늘어나면 북중 교역이 감소하는 상호 역행 현상을 보였다. 중국의 대북 투자도 2002년 7.1 조치 이후에 크게 증가하였다. 중국의 대북 투자 실행액은 2002년 150만 달러에서 2008년에는 4,123만 달러 이상으로 급증함으로써 북한의 제1 투자국으로 부상하였다.<sup>8)</sup> 더욱이 2009년 10월의 북중 수교 60주년을 맞이하여 방문한 원자바오 총리는 신압록강대교 건설 및 나진항 개발을 골자로 하는 투자 협정을 비롯하여, 다양한 합의문과 양해각서에 조인하였다.

8) 중국의 대북 투자와 경제 협력은 2004년 김 위원장의 방중을 계기로 본격 확대되었는데, 북중 경제 협력은 ① 중국의 대북 지하자원 투자 가속화, ② 에너지와 식량 등 북한 전략물자에 대중 의존도 심화, ③ 동북 3성에 대한 지역 편중 심화 ④ 전략적인 대북 인프라(SOC) 투자 ⑤ 관광협력 확대 등의 특징이 있다. 보다 자세한 것은 최성근(2009. 10. 30), 『북중 경제협력 심화와 파급 영향 - 북중 경협 5대 특징과 시사점』, 한국경제주평 09-43, 현대경제연구원 참조

< 북중 무역과 남북 교역 증가율 비교 >



자료 : KOTRA, 『북한의 대외 무역 동향』, 각호

북중 경협이 확대되고 있는 것은 정치·경제적 측면에서 양측 간의 전략적 이해가 공유하고 있기 때문이며, 향후에도 더욱 확대될 전망이다. 북한 입장으로는 국제사회 제재와 남북 관계 경색이 심화되고 있는 가운데, 2012년의 강성대국 건설을 위해서는 중국과의 경제 협력이 더욱 절실할 것이므로, 향후 북중간 경제 협력은 당분간 확대될 전망이다. 이는 북한 경제의 대중 의존도 심화와 남북 경협이 지렛대 역할 약화, 중국의 북한 지하자원 및 개발 이익 선점 등의 부정적 측면도 있으나, 북한의 경제난 해결과 대외 개방 등 경제 발전 전략 추구에는 긍정적으로 작용할 것으로 예상된다. 다만 중장기적으로는 북한의 소극적인 개혁·개방 정책 추진과 북핵 문제 해결 지연 등은 북중 경협 확대에 걸림돌로 작용함으로써 대규모 확대에는 한계가 있을 것이다.

### 남북 관계와 남북 경협

지난 20여년간의 남북 경협은 남북 관계와 한반도 주변 정세, 남한의 경제 상황 등과 밀접한 연관성을 갖고 부침을 거듭했는데, 추진 과정을 구분해보면 지난 10년간의 양적 확대기를 지나, 현재는 조정기에 해당한다고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

김대중-노무현 정부 시기에는 남북 경협이 양적·질적으로 확대됨에 따라 북한의 대남 무역의존도가 1995년 12.3%에서 2007년 37.9%로 최고조에 달했다. 그러나 이명박 정부에 들어, 대북 정책의 목표와 기조로 비핵·개방·3000과 원칙적 상호주의, 그리고 국제 관계 속에서의 남북 문제 해결 등을 표방하였다. 남북 경협에 있어서도 북핵 문제 진전에 따라 단계적으로 추진한다는 우선 방침 하에, 사업의 경제

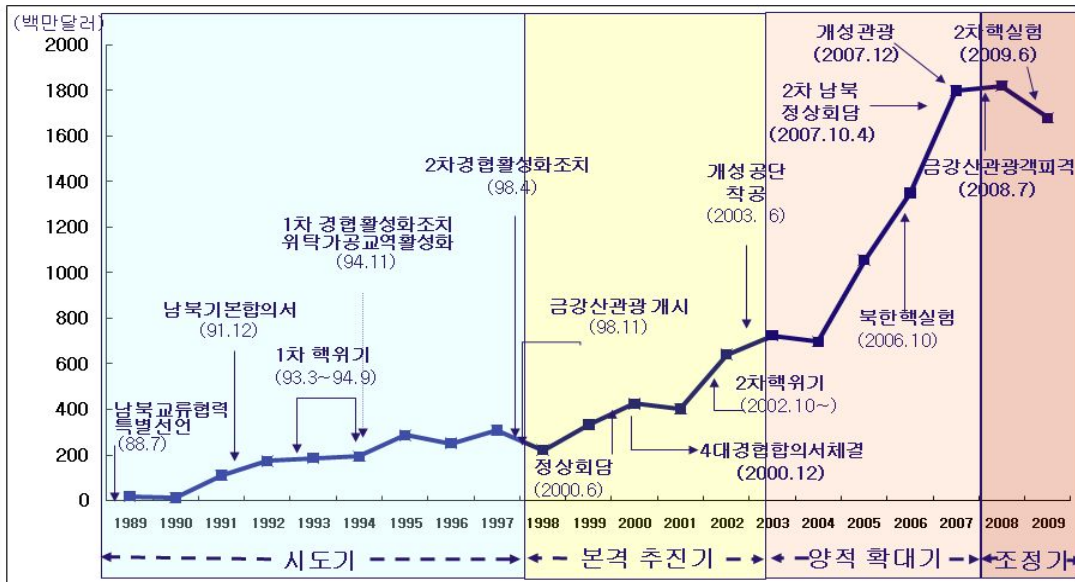
9) 2008년 보고서에서는 지난 20년간의 경협 시기를 경험 시도기, 본격 추진기, 양적 성장기에 이어, MB 정부 시기를 '발전적 확장기'로 구분했으나, 현재까지의 성과로 보건대 조정기로 재규정할 수 있다.(현대경제연구원, 『남북 경협 20년의 성과와 과제』, 한국경제주평 08-34, pp. 1~4.)



성과 정부의 재정 부담 능력, 국민들의 합의에 의해 대북 정책 추진 속도와 경협이 우선순위를 조정하겠다고 하였다. 이로 인해 남북 경협은 조정기에 접어들었다. 2008년 7월에 금강산 관광객 피격 사건이 발생하여 관광 사업은 중단되었고, 북한은 12월부터 북측 군사분계선의 육로 통행 제한 조치를 내린 데 이어, 2009년에는 장거리 미사일 발사와 2차 핵실험을 실시함으로써 남북 관계는 긴장이 고조되었다. 마침내 2010년 3월에 서해에서의 천안함 침몰 사고 발생 이후, 남북 양측은 서로가 전면적인 남북 관계 중단을 선언하면서 긴장은 최고조에 달하였다. 이로 인해 남북 교역은 대북 지원의 대폭적 축소와 함께, 2009년에는 2007~2008년에 비해 감소하였다.

향후 남북 경협은 남북 관계와 북핵 진전 추이 등에 의해 좌우될 것으로 예상되므로, 남한의 대북 정책 기조와 북한의 반응, 그리고 6자회담과 북미 관계 등의 한반도 주변 정세 등에 의해 진행 속도와 폭이 결정될 것이다. 따라서 최근의 남북 경색 국면이 단기간 내에 해결될 것으로 보이지 않아 남북 경협의 조정기는 당분간 지속될 전망이다. 그러나 북한 경제에 대한 남북 경협 효과는 2008~2009년 기준으로 남북 교역을 통한 북한의 외화 가득액은 약 4억 달러에 달할 것으로 추정되고 있다는 점에서<sup>10)</sup> 이는 2008년 북한 재정규모 34.7억 달러의 약 12%에 달할 정도로 북한 경제에 큰 의미를 갖는다. 따라서 중장기적으로는 강성대국 건설과 경제난 완화를 통한 북한의 체제 유지 필요성 증대와 함께, 남한의 선진국 진입과 국격 제고를 위한 한반도의 평화적·안정적 관리의 필요성 증대 등이 합치되면서 남북 경협은 확대될 것으로 예상된다.

< 남북 경협 추진 과정(1989~2009년) >



10) 임강택은 남북 교역을 통한 북한의 외화가득액은 총 교역액의 약 20~30%에 달하는 것으로 추계하였으며, 이석은 2008~09년 기준으로 약 3.7~4.9억 달러에 달한다고 분석하였다. 보다 자세한 것은 임강택(2008), 『남북 경협수지 추계 및 효과 분석』, 통일연구원, 미발표자료, pp. 59~60)와 이석(2010), “대북 경제제재의 효과 : 남북교역, 북중 무역으로 대체 가능한가”, 『북한경제리뷰』, 한국개발연구원, pp. 3~13.을 참조

## 북한의 후계 체제 구축

2008년 8월 중순의 뇌혈 관계 이상 증세로 김 위원장이 9월 9일 정권수립 60주년 행사에 불참하면서 남한 일각에서는 북한 급변 사태 발생 가능성이 제기되기도 하였다. 포스트 김 위원장의 안정적인 후계 체제 정비 성공 여부는 북한의 정치·경제 정책 전반의 운영 방향은 물론, 향후 한반도 정세 진단에 있어서도 가장 중요한 정책 변수로 작용하고 있다.

일반적으로 후계 체제 구축 문제는 개혁·개방에 양면성이 있다. 우선 긍정적 측면에서는, 북한이 무엇보다 2년 남짓 남은 2012년에 강성대국의 대문을 열기 위한 경제 강국 실현을 위해 가시적인 성과를 도출해야하는 부담이 있기 때문이다. 따라서 후계 구도 안착을 위한 '2012 강성대국 대문 진입 비전' 달성을 위해서는 내부적으로는 통제를 강화하지만, 대외적으로는 대외 무역과 개방을 확대할 것이라는 관측이 나온다.<sup>11)</sup> 2010년 신년공동사설에서 경공업과 농업에 박차를 가해 인민생활에서 결정적인 전환을 이룩하자고 역설한 점과 경제 건설과 인민생활 향상을 위한 대외시장 확대와 대외 무역 활동의 적극적 수행을 강조한 점, 그리고 남북 간의 왕래와 접촉을 통해 협력 사업을 추동해나가야 한다고 한 점 등은 이와 무관하지 않다는 해석이다. 특히 전문가들 사이에는 김 위원장이 상하이 엑스포라는 행사 기간 중에 급히 5차 방중을 단행한 배경에는 식량 등의 경제 지원과 함께, 후계구도에 대한 중국의 암묵적 지지, 그리고 동북 3성 개발 등 북중 경협 강화를 통한 대외 개방과 외자 유치 확대 기반을 조성하기 위함이란 분석이 지배적이다.

그러나 북한의 후계체제 정비 현안이 대외 개방과 외자 유치에 부정적인 영향을 초래할 것이라는 분석도 존재한다. 사실, 김 위원장 와병 이후 북한의 통치체제에 일정한 변화가 감지되는데, 장성택과 김경희 등 친인척들의 고위직 등용과 김 위원장 수행 회수 증가, 북한군 최고 수뇌부의 개편과 국방위원회 간부들의 상위권 진출 확대 등 과거 사람들의 부상과 체제 보수화 경향이 증대되고 있다는 점이다. 이로 인해 정치·군사 측면에서 북한 내부적으로는 변화보다는 엄격한 통제와 사회기강 확립에 초점을 두면서 개혁·개방이 당분간 미뤄지며, 대외적으로도 내부적 위기를 외부적 적대 상황으로 넘기려고 하기 때문에 강경해질 수밖에 없을 것이란 관측도 만만찮다.<sup>12)</sup>

결국 종합하면, 후계 체제 구축 문제가 개혁·개방에 미치는 영향에는 양면성이 있다고 할 수 있다. 즉, 개혁·개방은 체제 불안정을 야기하여 후계 체제 구축에 장

11) 전현준(2009), 『김정은, 김정일보다 더 개방적인 정책을 도입할 가능성 있다』 및 정창현(2009), 『향후 북한의 체제 변화 시나리오 전망』, 현대경제연구원 목요포럼 발표자료 참조.

12) 장용훈(2009), 『향후 북한의 권력 구조와 체제 변화 전망』, 현대경제연구원 목요포럼 발표자료. 조명균(2009)도 김 위원장이 건강을 회복하지 못하여 후계체제가 불안정하거나 대내외 상황이 악화될 경우, 군부의 입지가 더욱 커지고 강경·보수 입장이 강화될 것으로 전망하였다. 이로 인해 군부의 권한이 강화되면서 내부 혼란과 대외 폐쇄가 강화될 것으로 전망하였다. 조명균(2009. 7), 『향후 북한의 체제 변화 시나리오 전망』, 현대경제연구원 목요포럼 발표자료 참조.

애가 될 수 있으며, 동시에 새로운 이미지 구축을 위해서는 일정한 개혁·개방이 불가피하고 필요성이 커질 수도 있다. 따라서 북한은 체제와 정권의 안정이 확보되었다고 스스로 판단하기 전까지는 가능한 범위의 제한적·단계적인 개혁·개방을 추진해나갈 것이며, 특히 개방에 대해서는 더욱 신중한 접근을 해나갈 것으로 예상된다. 따라서 후계 체제 정비 기간 중에는 중국 등 북한의 우방국과 경제 지원국에 대해서는 개혁·개방을 확대해나가되, 주변국들의 대북 정책이 압박 및 고립 쪽으로 나갈 경우에는 체제 결속과 안전성을 강조하는 군부와 보수층이 득세하면서 전반적으로는 대외 개방과 외자 유치에 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다.

## 시사점과 남북 관계 발전 방안

이상을 종합하면, 북핵 문제 해결 지연과 불안정한 남북 관계, 포스트 김 위원장 후계 체제 등으로 단기간 내에 북한의 경제난 완화와 대외 개방 정책 추진에는 한계가 있을 것으로 예상된다. 다시 말해, 후진타오의 화평굴기 외교 정책 기조와 급성장한 경제력을 바탕으로 한 동북아에서의 영향력 확대, 대량 난민 우려 등에 따르는 북중 경협 확대만이 단기적으로 북한의 경제난 완화와 대외 개방 등의 북한 경제 발전 전략에 도움이 될 뿐이다. 이들 문제가 해결되지 않는 한, 외자 유치를 통한 2012년의 강성대국 건설이란 북한 경제 발전 전략 수행에는 상당한 차질이 예상되며, 그 과정에서 북한 경제의 대중 의존도는 심화되고 남한의 대북 지렛대 역할은 위축될 것으로 보인다. 따라서 북한은 2012년 강성대국 건설과 경제 회생은 물론 지속발전가능한 경제 발전을 이루기 위해서는 북핵 문제 해결을 비롯하여 남북·북미 등 주변국과의 관계 개선 노력 등을 통해 국제사회의 정상국가로 복귀하고, 지속적인 개혁·개방을 추진해나가야 할 것이다.

한편, 우리 정부도 북한의 경제 발전 전략 지원을 통한 개혁·개방 유도, 한반도의 지정학적 리스크 완화와 국가 브랜드 제고, 나아가 중장기적으로는 통일비용 절감 등 남북 경협을 순기능을 고려하여, 대북 정책을 신중히 재검토해볼 필요가 있다. 실제로 남북 관계가 천안함 사건 이후에는 당국간 대화마저 단절된 채 악화일로를 걷고 있는 가운데, 일각에서는 새로운 남북 관계 출구 전략 모색의 필요성을 제기하기도 하였다.<sup>13)</sup> 특히, 천안함 사건은 UN 안보리 의장성명이 발표됨으로써 국제사회 차원의 대응은 일단락 되었고 8월 25일부터는 현 정부가 집권 후반기에 들

13) 대통령 자문기구인 민주평통은 지난 6월 18일의 정책건의서를 통해, 북한의 퇴로를 마련해 대화 국면에 대비해야 한다면서, 물밀 접촉을 통한 남북정상회담 추진 등 출구 전략 마련을 제안하였다. 현대경제연구원의 전문가 설문조사에서도 응답자의 46.7%가 UN 안보리 의장성명으로 천안함 사건을 마무리 짓고 새로운 출구 전략을 모색해야 한다고 응답하였다. 또한 전문가들이 제시한 출구 전략으로는 ① 남북정상회담을 위한 정부의 물밀접촉(28.2%), ② 6자회담 재개를 통한 우회(22.5%), ③ 식량과 비료, 의약품 등의 대북 인도적 지원 확대(18.3%), ④ 남북경협 확대(14.1%), ⑤ 금강산 관광 재개(11.3%), ⑥ 이산가족 상봉 추진(5.6%) 순으로 나타났다.

어가므로, 지금이 천안함 사건 이후의 남북 관계 출구 전략을 모색의 적절한 시기가 아닌가 생각된다. 따라서 정부는 8.15 광복 65주년을 맞아 금강산지구의 동결된 이산가족면회소의 재가동과 중단 2년의 금강산 관광사업 재개 회담 제의 등을 통해 경색 국면을 대화 국면으로 전환시키기 위한 분위기 조성 작업이 요구된다. 또한 불안정한 남북 관계와는 별도로 개성공단 사업을 비롯한 민간의 남북 경협 활동과 정부와 NGO 등의 인도적 지원 확대 등을 통해 남북간 대화의 연결고리가 계속 이어지기를 기대한다.