

김일성 사후 북한의 경제 정책 방향과 남북 경협 전망

이 상 직
산업연구원 · 동북아연구실

김일성 사후 북한이 취할 경제 정책은 당면 경제 과제를 해결하는 데 중점을 둘 것이며 북한이 추진할 수 있는 개혁·개방 과정의 상한선은 중국식이 될 것으로 보인다. 남북 경협도 직교역을 공식적으로 인정하지 않으면서 동시에 여러 통로를 통하여 경협을 요청하는 방식이 될 가능성이 크다. 따라서 남북 경협이 잘 진전되기 위해서는 우선 정부 당국간의 합의 사항 이행과 협력 분위기 조성이 급선무이다.

최근 북한 경제 현황

19'80년대 들어 북한은 심각한 경제 침체의 늪에 빠지기 시작하였고, '90년대에 들어서는 옛소련, 동구 등 사회주의권의 붕괴에 따른 대외 경제 관계의 급격한 위축과 더불어 경제난이 장기간 이어져 심각한 상태에 이르고 있다.

북한 경제는 4년 연속의 마이너스 성장

을 거듭함으로써 북한 경제 자체의 역량만으로 극복할 수 없는 한계 상황에 도달한 것으로 분석되고 있다. 더우기 1993년 12월에 열린 북한 노동당 중앙위에서는 제 3차 7개년 계획(1987~93)의 결산 보고를 통하여 '원래 예견한 대로 수행할 수 없게 되었다'고 발표함으로써 경제 계획이 당초의 목표에 크게 미달한 것으로 밝혀졌다.

'90년대 들어 북한은 점점 악화되는 경제적 어려움을 타개하기 위해 전산업 부문에 걸친 생산 증대를 독려하고 있으나, 경제 각 부문에 걸친 애로 요인으로 인해 한계에 부딪치고 있다. 이에 따라 최근 북한은 에너지와 원자재의 확보를 위해 석탄 등 광업과 전력산업 및 금속산업을 성장 선도 부문으로 설정하고 이들 산업을 중심으로 가동률 제고에 주력하는 동시에 주민 생활의 궁핍을 해소하고 외화 벌이를 위해 농업 부문과 경공업 부문의 생산 증대에도 중점을 두고 있다.

그러나 이러한 경제 정책에도 불구하고 북한 경제는 외화 부족에 따른 물자난과 식량난이라는 내부적인 빈곤은 지속되고 있고, 또한 근로자의 낮은 노동 의욕과 열악한 기술 수준을 극복하지 못함으로써 국제 경쟁력이 더욱 악화되고 있다. 이 결과 북한 주민의 생활 수준은 개선되지 않고 있으며, 기계 설비 등의 낙후에 따른 제품의 품질도 조악한 수준에서 벗어나지 못하고 있다.

한국은행의 추정에 의하면 1993년 북한의 GNP는 한국의 1/16 수준인 205억 달러로 전년도에 비해 마이너스 4.3% 감소하였고, 1인당 GNP는 1/8 수준인 904 달러로 전년의 943 달러에 비해 떨어졌다. 1992년의 경우 북한이 UNDP에 보

고한 1인당 GNP가 980 달러 정도라는 것을 감안한다면 이같은 추정치는 북한의 실제 GNP와 큰 차이는 없는 것으로 보인다.

1인당 GNP 400 달러도 안되는 중국보다도 북한의 생활 수준이 낮다고 알려져 있는 것은, 중국의 1인당 GNP가 구매력 평가에 의한 경우 1,300 달러로 나타날 정도로 저평가되어 있는 반면, 북한은 체제의 특성 및 산업 구조상 민생 부문의 비중이 낮다는 사실을 통해 충분히 설명될 수 있을 것이다. 더우기 1990년부터 연속 4년간 연평균 5.2%의 마이너스 성장을 지속하고 있는 북한 경제는 GNP를 기준으로 할 때 1988년 이전 수준으로 퇴보한 상태에 머물러 있다.

최근 들어 북한 경제의 지속적인 침체는 1993년중에도 광업, 전력산업 및 금속공업 등 이른바 성장 선도 산업의 생산이 여전히 저조하였기 때문이다.

북한의 국민 생산 구성(1993년 기준)을 보면, 제조업(24.7%)의 비중이 다소 높기는 하지만 농림어업(27.9%)과 광업(8.2%)의 비중이 전체의 1/3 이상을 차지하고 있는 반면, 서비스 부문(25.9%)의 비중이 현저히 낮아서 심한 불균형을 이루고 있다. 이러한 불균형의 상황은 '자립 경제' 노선의 고수가 1차 산업에 대

한 의존도를 높이고 있고, 또한 한정된 자원을 軍産 複合型 중공업 부문에 편중 배분하였기 때문에 발생한 것으로써, 북한 산업의 부문별 실태를 보면 이러한 양상은 더욱 두드러지게 나타난다. 즉 산업 부문별로 발전 수준의 현격한 격차를 보일 뿐 아니라 동일 부문에서도 품목과 생산 공장에 따라 편차가 매우 크다. 이같은 산업 구조의 불균형속에서 북한의 도로, 철도, 항만, 전력 등 사회 간접 부문은 특히 취약하여 경제 전반에 걸쳐 광범위한 애로 요인으로 작용하고 있으며, 한국의 약 30%수준에 불교한 것으로 평가되고 있다.

북한의 대외 무역은 1989년 이래 급속

히 축소되어 '90년 이후 지속적인 마이너스 성장을 기록하고 있다. 1993년 북한의 무역 규모는 전년에 비해 0.8% 감소한 26억 4,000만 달러로 한국의 1/63 수준이다. 그리고 1994년 상반기중 북한의 주요 교역 상대국인 중국, 일본, 러시아 등과 의 교역은 급격히 축소된 것으로 밝혀지고 있다. 북한의 대외 무역 축소는 옛소련과 동구 각국이 清算 去來를 중단하고 硬化 決濟로 전환함으로써 북한이 도입 하던 석유, 원자재 등의 공급이 어렵게됨으로써 경제 각부문의 생산 활동에 큰 지장을 초래한 때문이다. 특히 '80년대말까지 북한의 대외 무역의 약 40%를 차지하던 옛소련의 급변으로 장·단기 무역 계

〈표 1〉 북한의 주요 경제지표와 남북 비교

	1991	1992	1993	한국/북한(93)
경상GNP(억달러)	229	211	205	16.0
1인당 GNP(달러)	1,038	943	904	8.3
GNP성장률(%)	-5.2	-7.6	-4.3	-
인구(천명)	22,082	22,336	22,645	1.9
무역규모(억달러)	27.2	26.6	26.4	62.9
수출	10.1	10.2	10.2	80.6
수입	17.1	16.4	16.2	51.7
산업성장률(%)				
농림어업	2.8	-2.7	-7.6	
광공업	-11.9	-15.0	-3.2	
전기·가스·수도	-4.5	-5.7	-8.7	
건설	-3.4	-2.1	-9.7	
서비스	2.5	0.8	1.2	

자료 : 한국은행, 「북한 GNP 추정결과」, 각호

획이 좌절됨으로써 북한 경제가 심각한 타격을 받게 되었다.

북한은 '70년대 외자 도입에 의한 경제 개발에 이어, 1984년 합영법의 제정과 더불어 '90년대 들어 관련 법령을 대폭 보완하여 외국 기업 유치 정책을 추진하였으나 조총련계 기업 중심의 소규모 투자 유치에 그쳐 전체적으로 실패한 것으로 평가되고 있다. 이와 함께 북한은 1991년 '나진·선봉 자유 무역 지구'를 설치하여 개방에 따른 북한 내부의 동요를 극소화하는 선에서 외국 기업 유치를 위한 노력을 기울이고 있으나 아직 그 성과는 미지수이다.

북한 경제의 문제점과 당면 과제

경제 체제와 운영의 폐쇄성

북한 경제가 처한 문제의 본질은 '주체'라는 정치 논리를 바탕으로 하는 폐쇄적인 통제 경제 체제의 구조적 모순에다 그나마 그동안 북한과 경제 협력 관계를 맺어온 주요 국가 및 시장의 붕괴로 대내외 경제환경이 극도로 악화되었기 때문이라 할 수 있다.

지속적인 마이너스 성장이란 단순 재생산도 아닌 축소 재생산이 이어지는 악순

환으로 경제 활동 기반이 극도로 위축되어 경제 위기로 치닫는 것이 일반적인데, 통제 경제 체제에서의 마이너스 성장은 시장 경제 체제에서 보다 훨씬 더한 침체 현상을 초래하는 것이다.

북한 경제의 침체 현상은 곧바로 공장 가동률의 급격한 저하로 나타났고, 산업 전반의 생산 활동이 극도로 위축됨에 따라 주민 생활의 궁핍은 물론 대외 부문의 위축으로 인한 심각한 외화 부족 현상이라는 구조적 악순환에서 벗어나지 못하고 있다. 또한 심각한 외화 부족 현상은 자립 경제의 모순을 보다 선명하게 드러내고 있으며, 에너지, 원자재 및 식량 부족 현상으로 생산 능력의 한계를 보이고 있다. 이러한 북한 경제의 침체는 일시적인 현상이 아니라 북한의 경제 체제와 경직된 경제 운영 방식에 의한 구조적인 문제에서 발생하는 것이다.

'80년대 중반 합영법의 제정 이후 지금까지 북한은 외국 기업의 유치를 통한 경제적 실익을 도모하고 있으나 경제성과 투자상의 안전성 확보는 물론 정치·제도적인 측면에서의 폐쇄성으로 인해 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다. 북한은 체제의 속성상 개방은 곧 체제 붕괴라는 틀에서 벗어나지 못하고 있으며, 이같은 체제의 취약점으로 인해 현재 북한이 당면한

경제 문제를 해결하기 위해 시도하고 있는 대외 정책들이 근본적으로 정치적 제약을 전제로 하기 때문에 주변 여건 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 있다. 지금까지 북한은 자립 경제 건설이라는 기치아래 무역을 경제 운영의 보완적인 수단으로 삼아 왔다. 그러나 최근들어 북한을 둘러싼 해외 시장은 급격히 변모하였으며, 그나마 외화 획득이 가능한 수출 자원의 부족으로 경제 운영에 필요한 부분을 수입하지 못함으로써 심각한 에너지, 식량 및 원자재 부족 현상과 더불어 경제 전반의 생산 실적이 지속적으로 위축되고 있는 것이다.

최근들어 북한은 경제적 어려움을 극복하기 위해 다소 실용주의적인 정책을 구사하였으나 내치적 역량을 구축하기 위한 정치적 구호에 그쳤으며, 경제 관리 방식과 자원 배분 등 구조적 개선에 의한 실질적인 변화는 이끌어 내지 못하고 있다.

사회 간접 자본의 미비 및 에너지 부족

북한의 수송 체계는 철도 수송을 중추로 하여 구성되어 있는데, 철도가 화물 수송의 90%, 여객 수송의 63%를 담당하고 있다. 철도의 총연장은 한국의 78% 수준인 5,096 km이나 효율은 대단히 낮다.

그리고 대부분의 철도는 단선으로 되어 있고, 철도 통신망 등 관련 시설이 크게 낙후되어 있다. 그동안 북한은 수송 문제의 해결을 위해 철도의 전철화가 약 70% 정도 이루어졌으나 장기적인 전력난으로 오히려 역효과를 보이고 있는 실정이다.

북한의 에너지 공급 구조는 석탄 68.8%, 수력 17.7%, 유류 6.4%, 기타 7.1%로 에너지의 석탄 의존도가 매우 높다. 1993년의 석탄 생산량은 2,710만 톤으로 전년대비 27.7% 감소하였고, 발전량은 전년에 비해 10.5% 감소한 221억 kwh로 추정되는데 연간 전력 수요량의 40% 내외에 불과하여 심각한 전력 부족 현상을 보이고 있다. 1993년 북한의 전력 생산은 석탄산업의 쇠퇴로 화력 발전이 15.9% 감소한 데다 수력 발전도 용수 부족으로 6.4% 줄어 전체 전력 생산이 전년에 비해 10.4% 감소하였다. 이러한 지속적인 전력 생산 감소는 북한의 산업 전반을 극도로 위축시키는 동시에, 철도를 중심으로 하는 수송 부문의 위축과 주민 생활 수준을 더욱 열악하게 만들고 있다. 석유의 의존도는 전체 에너지 수요에 작은 비중을 차지하나 석유만을 사용해야 하는 수송 및 농수산 분야의 타격은 심각한 수준에 있다. 북한의 원유 도입량은 89년부터 매년 감소 추세에 있으며, 1993년 원유 도

입량이 136만 톤에 불과하여 정유 시설 가동률은 대체로 50%에도 미치지 못하는 것으로 밝혀지고 있다.

최근 북한의 에너지 사정은 극도로 악화되어 에너지 다소비형인 북한의 산업에 직접적인 타격을 주고 있는 한편, 원자재 부족으로 애로를 겪고 있는 북한의 공장들은 이로 인해 가동률이 현격히 떨어져 심할 경우 제조업 가동률이 30~40%에 지나지 않는 것으로 알려지고 있다. 에너지 자급도가 85% 수준(1990년 기준)에 이르고 있는 북한의 에너지난이 이렇게 심각하게 된 것은 '90년대 들어 설비 부족과 鑛口의 深部化 등으로 석탄 생산량이 감소한 것이 주된 원인이지만, 시설 노후와 수량 부족으로 수력 발전 역시 발전량이 감소하는 동시에 러시아와 중국으로부터의 원유 도입량도 급감하여 대체할 만한 에너지원이 없기 때문이기도 하다.

농업 부진 및 식량 부족 현상

북한의 농업 부문에 관한 통계는 여타 경제 관련 통계와 같이 공식적으로 발표하지 않고 있으며, 단지 회원국으로 가입되어 있는 유엔의 국제식량농업기구(FAO)에 매년 보고하는 생산 실적뿐이다. 그러나 FAO에 보고되는 자료는 객관적인 신뢰성을 가지 못하며, FAO에서도 달리 확인할 수 없기 때문에 그대로 발표하고 있는 실정이다.

이에 따라 우리 정부 기관은 북한 농업과 유사한 모형을 설치하여 비교적 사실에 근접하는 판단 자료를 발표하고 있으나 어디까지나 추정치이다. 통일원이 최종 집계하여 발표한 북한의 곡물 총생산량을 보면, 근년에 들어와 급격히 감소하여 1993년도에 388만 톤(精穀기준) 생산 수준에 머물러 있다.

식량 배급을 기준량대로 지급할 경우, 북한이 1992년도에 필요로 하는 식량의

〈표 2〉 북한의 곡물 생산 추이

(단위 : 만 톤, 정곡기준)

	1985~89평균	1990	1991	1992	1993
생 산 량	210.0	481.2	442.7	426.8	388.4
쌀	206.2	193.2	164.1	153.1	131.7
옥 수 수	249.9	238.0	212.0	211.2	196.3
기 타	53.9	50.0	66.6	62.5	60.4

자료 : 통일원

총량은 약 650만 톤인데 비해 1991년의 곡물 생산량은 443만 톤에 그쳐 수입량 83만 톤을 포함하더라도 124만 톤이 부족했던 것으로 추산된다. 또한 1993년도 북한의 식량 수입은 총수요량이 658만 톤인데 비해 1992년의 곡물 총생산량은 427만 톤에 불과하여 109 톤의 수입을 감안하더라도 122만 톤 가량의 공급 부족이 발생하였다. 특히 1993년도에는 총수요량이 667만 톤으로 추산되는 반면, 곡물 생산량은 388만 톤 정도로 급감함으로써 약 280만 톤의 공급 부족이 예상되어 식량난이 점차 심각한 수준에 이르고 있음을 보여 주고 있다. 북한의 경지 면적은 한국과 비슷한 수준인 214 ha이나 총곡물 생산량은 한국의 70% 수준이고, 특히 쌀 생산량은 한국의 30%에도 미치지 못하는 132만 톤에 불과하다.

매년 북한의 각 협동 농장은 결산 분배 집회에서 구체적인 목표 달성치를 공표하여 왔으나, 1987년 이후 이를 발표하지 않는 사실로 미루어 보아도 식량난이 심각한 것으로 알 수 있다.

북한은 특히 쌀 생산량의 심각한 부족 현상을 극복하기 위해 식량 증산과 절약 을 강조하고 있으나, '90년대 들어 식량 증산이 인구 증가율을 크게 밀돌고 있는 것이 현실이다. 이러한 북한의 식량 부족

현상은 농업 부문의 구조적 문제와 함께 외환부족으로 인한 식량 수입의 한계에도 그 원인이 있으며, 그나마 중국으로부터의 원조성 식량 도입과 쌀과 옥수수의 구상 무역 및 국경 무역에 크게 의존하고 있다.

현재 북한은 곡물 생산의 부족과 더불어 식량의 배급량과 질적 수준도 심각한 상태에 있다. 북한의 알곡 생산량 중 옥수수가 전체의 50%를 차지하고 있고, 쌀은 40% 정도에 불과하여 옥수수 가루로 만든 옥쌀과 옥수수 국수 등으로 대체하고 있고, '하루 두끼먹기 운동', '나물밥' 장려 등 절약운동을 추진하고 있다. 그리고 북한에서 일반 주민에 배급되는 식량은 주로 쌀과 옥수수인데 지역, 신분, 시기에 따라 다르나 대체로 3 : 7의 비율로 배급하고 있는데, 점차 쌀 배급량이 급감하고 있다. 성인의 경우 1일 곡물 배급량은 700 g이나 실제로는 20% 이상 감량하여 지급하고 있다. 이러한 식량난의 결과 쌀과 잡곡의 암시장 거래 가격이 공정 가격의 100배 이상에 달하고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한 농업의 부진 요인으로는 첫째, 비료, 농약, 농기구 등 영농 자재의 절대적 부족, 둘째, 협동 농장에 의한 농민의 생산 의욕과 사기의 저하 등 체제의 취약

성, 셋째, 경작지 증대를 위한 마구잡이 개간의 결과 집중 호우시 농경지의 매몰과 유실이 심각하게 발생하고 있고, 넷째, 벼농사의 경우 벼물바구미의 만연과 방제 능력의 부족 등 현대적인 영농 기술의 낙후에 큰 원인이 있다.

경제 계획 실패 이후 '완충기'의 극복

김일성 사망 이전인 1993년 4월 최고인민회의의 9기 7차회의에서는 3차 7개년 경제계획의 실패 이후 '경제 건설의 완충기(1994~96) 과업'의 수행 대책을 마련한 바 있다. 여기에서 제시된 수행 대책은 자립 경제의 토대를 다지는 것만이 북한식 사회주의를 유지하는 길이라고 전제하고, 농업, 경공업, 무역 제일주의 방침을 달성하기 위해 경제 선도 부문인 석탄, 전력공업, 금속공업 및 철도 운수를 중점적으로 발전시키는 것을 골자로 하고 있다.

중공업 부문은 생필품의 공급 확보를 위해 기존의 경공업 공장을 정비, 보강하여 생산 능력을 향상시키는 한편 지방 공업의 발전을 도모하는 것을 기본 방향으로 하고 있고, 분야별 생산 목표치는 직물 1.3배(비닐론 및 화학 섬유 1.2 배), 신발 1.1 배 등이다. 또한 대외 무역 부문

은 수출품의 생산 기반을 확대, 강화하여 제품의 질을 높이는 것을 과제로 설정하였다. 이와 함께 경제 건설의 완충기 동안 성장 선도 부문인 석탄, 전력 생산 증대와 함께 철도 화물 수송량을 1.3 배 이상 신장시키고 금속공업을 발전시켜 철강재의 수급을 원활히 할 계획으로 있다.

한편 북한은 완충기동안 농업·경공업·무역 제일주의를 북한 경제의 회생을 위한 '전략 부문'으로 간주하고 있으나 석탄, 전력, 금속공업 등 '선행 부문'의 위축으로 1994년 상반기중 별 성과를 거두지 못한 것으로 밝혀지고 있다. 농업 제일주의에 따라 농업 부문에 대한 재정 투자를 대폭 확대하였으나 원자재 부족에 따른 비료, 농기계 등 연관 산업 부문의 침체로 이에 대한 지원이 여의치 않은 것으로 알려지고 있다. 특히 북한은 수출품 생산 기지를 확대·강화하고 제품의 질을 향상시키는데 역점을 두고 있으나, 1994년 상반기중 무역 실적은 전년 동기에 비해 오히려 감소한 것으로 나타났다. 특히 북한은 주민 생활과 산업 활동 전반에 영향을 미치는 지방 공업의 가동률 제고에 역점을 두고 있다.

이같은 지방 공업의 육성 정책이 성과를 거두기 위해서는 생산 설비 및 시설의 현대화, 원자재의 확보, 연료와 동력의 부

족 및 수송 문제 등이 해결되어야 가능할 것이다. 1993년 들어 북한은 다수의 소규모 지방 공장을 설립한 것으로 알려지고 있고, 1994년 9월말 현재 각 시, 군별로 평균 25 개의 지방 공장을 건설하는 것으로 되어 있으나 현재 전체 공장의 절반 이상이 가동을 중단한 상태에 있다.

김정일의 대내외 경제 정책 방향

현재까지 북한의 대내외 정책에 대한 기초는 김일성 시대의 노선을 그대로 유지하는 것으로 알려지고 있다. 그러나 김정일이 취할 경제 정책은 북한 경제의 당면과제를 해결하는 데 초점이 맞추어져 있으며, 대외 관계의 발전 여부에 따라 어느 정도의 개방 정책을 추진할 것인가에 관심이 모아지고 있다.

북한 경제가 당면하고 있는 과제 즉, 낙후된 생산 설비를 개선하고 기술 수준을 향상시키며 생활 필수품의 공급을 확대할 필요성은 이미 '70년대 초반부터 제기되기 시작하였다. 이후 북한은 '3대 기술 혁명', '경공업 혁명', '무역 및 대외 관계의 발전' 등과 같은 구호하에 부분적인 변화를 시도하기는 하였지만 경제 관리 방식과 자원 배분에 있어 실질적인 변화는 이끌어 내지 못했다고 평가된다.

이러한 상황하에서 북한 경제를 떠받치고 있던 기둥의 하나인 사회주의 경제권이 붕괴하자 북한 경제는 심각한 위기 상황에 빠져든 것이다. 사회주의 경제권이 붕괴한 현 시점에서 북한에게 남은 유일한 대안은 자본주의 국가들로부터의 자본과 기술의 유입이다.

김정일은 권력 장악 과정을 통하여 경제 정책의 수립과 집행 과정에서 당에서 정부로 권한을 조금씩 이전시켜 왔다고 평가되고 있다. 예를 들면 김정일은 행정·경제 문제를 토의하는 당회의를 행정 책임 간부가 지도하도록 지시하는 한편, 1985년 연합기업소 조직에서는 당비서의 등급을 지배인보다 반동급 밑에 두도록 하였다. 이러한 움직임은 근본적으로 경제 운영을 당보다는 전문가 중심의 지도 체제로 이행시키려는 조치라고 할 수 있다. 그리고 1985년 이후의 경제 관계 인사를 보면 새로운 인물의 등장은 별로 보이지 않고 오랫동안 경제 관계 부서를 맡아온 기술 관료들이 임명-해임-임명되는 반복 인사가 되풀이 되었는데, 이들은 혁명 1세대를 대체하여 김정일 체제를 떠받치고 있는 핵심세력이다. 이들은 노동당에서도 이에 걸맞는 지위를 차지하고 있지만 기본적으로 정부 관료라고 해야 할 것이다.

북한의 사회주의 노선은 이념과 전문성을 동시에 추구하는 '절충주의'적 성격을 상대적으로 강하게 지녀왔다. 김정일의 권력 장악 과정은 적어도 경제적 영역에서는 전문성의 방향으로 중심이 서서히 이동하는 과정이라고 할 수 있다. 경제 관리 권한의 당에서 정부 부처로의 이전은 상대적으로 기술 관료의 영향력이 커짐을 의미하며, 경제 관리가 이념적 목적보다 경제적 효율성을 중시하게 됨을 의미하고 있다. 결국 김정일 지배하의 북한은 사회주의의 유지라는 기본 노선에 대한 당의 확고한 우위가 유지되는 가운데 경제 분야에 관해서는 政務院을 중심으로 한 국가 기구를 장악하고 있는 기술 관료들의 영향력이 강화되는 방향으로 서서히 전환되어 나갈 것으로 전망할 수 있다.

경제 관리 방식의 변화는 김정일 체제의 특성상 단기적으로는 대내적인 경제 관리의 영역에서보다 대외 경제 관계에서보다 분명하게 나타날 것으로 보인다. 김일성과 같은 카리스마를 갖고 있지 못한 김정일로서는 정권을 유지하기 위해서 자신이 '위대한 지도자'로서의 자격을 갖추고 있음을 증명해야 할 것이다. 이를 위해서는 단기간내에 경제 사정을 가시적으로 개선하는 것이 가장 효과적이다. 그러

나 자체의 경제적 자원의 동원으로 이러한 경제 사정의 개선이 불가능한 현실에서 김정일이 선택할 수 있는 유일한 수단은 대외 개방 정책에 의한 애로 요인 타개일 것이다.

경제 개혁의 문제는 향후 북한의 정치·경제적 상황과 대외 관계에 따라 차원을 달리하는 문제라고 볼 수 있다. 김정일 체제는 대외 개방이 가져올 수 있는 충격을 견뎌내는 저항력이 김일성 체제보다 상대적으로 약하다고 해야 할 것이다. 따라서 상대적으로 적극적인 대외 개방 정책을 추진할 경우 충격을 흡수하기 위해서 단기적으로는 내부 통제를 강화하거나, 적어도 내부적 변화는 경제적 상황이 개선되어 정권의 기반이 안정된 이후로 미룰 가능성이 있다.

개혁과 개방의 이러한 공간적·시간적 분리는 대외 개방 정책의 효과를 크게 감소시킬 것이지만 체제의 불안정성을 줄인다는 의미에서 반드시 부정적인 영향만을 미치지 않을 것이다. 따라서 정치 체제의 변혁을 수반하는 옛소련이나 동구식 개혁은 물론이고 시장 기능의 광범위한 도입을 의미하는 중국식 개혁도 당분간은 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 제한적인 대내 개혁과 이보다는 적극적이지만 여전히 제한적인 대외 개방 정책의 결합,

이것이 향후 단기간에 김정일 체제가 추진할 가능성이 가장 큰 경제 정책 노선이라고 할 수 있다. 이러한 정책 노선이 어느 정도 성과를 거두느냐에 따라 김정일 정권의 장래가 달려있는 것으로 보인다.

그러나 내부적 개혁이 수반되지 않는 대외 개방이 제한적인 성과밖에 가져다 줄 수 없다는 점을 북한 정권이 모르고 있는 것은 옳을 것이기 때문에 장기적으로는 개방과 개혁이 상승 작용을 하면서 진행될 가능성도 배제할 수는 없을 것이다. 현재의 지배 체제하에서 정치적 민주화를 포함한 전면적인 개혁은 기대하기 어렵다고 할 때, 이러한 과정을 거치면서 북한이 추진할 수 있는 개혁·개방 과정의 상한선은 중국식 개혁·개방이 될 것으로 보인다.

이를 위해서는 북한이 선결해야 될 과제가 있다. 개혁·개방이 체제에 미칠 영향을 차단하기 위해서 체제의 존속을 보장받아야 한다는 것이다. 특히 북한 체제를 사실상 붕괴하고 있는 미국과의 관계 개선이 절실한 실정이다. 따라서 카터 방북 이후 전개되었던 대외적인 유화 정책은 지속될 가능성이 크며, 김일성 생존시와 같이 김정일 체제하에서도 북한은 핵타결의 후속 조치와 관련하여 미국과의 관계 개선과 에너지 문제 해결 등 경제적 원조

를 끌어내려고 할 것이다. 북·미 관계의 개선은 북한이 경제난의 해결을 위해서 상당히 기대하고 있는 북·미 수교를 위해서도 반드시 거쳐야만 하는 문제로 인식하기 때문이다.

북한은 북·미 핵타결 이후 미국과의 관계 개선을 우선 목표로 삼고 있기 때문에 남북정상회담을 연기하고 우리 정부의 남북 경협 제의를 부정적으로 받아들이는 태도를 보이고 있는데 이는 북한 체제가 정비된 후 단계적으로 접근하려는 의도를 지닌 것으로 분석된다. 사실 김정일은 김일성과 남북 문제에 관한 한 다소 다른 입장에 있다고 할 수 있다. 북한의 사회주의를 창출한 김일성과 그의 동료들인 혁명 1세대들은 사회주의의 원칙을 고수하고 이러한 원칙하에서의 남북 통일을 최대의 과제로 삼아왔다고 해야 할 것이다. 그러나 김정일과 그의 추종 세력들은 분단 이후 세대라고 할 수 있으며, 통일 문제보다 북한의 경제 성장에 더 큰 비중을 둘 가능성이 크다.

남북 관계에 있어서도 이념적인 측면보다도 실리적인 측면에 비중을 상대적으로 더 두면서 접근할 가능성이 있다. 이는 여건의 조성 여하에 따라 남북 경협을 포함한 남북 관계가 상당히 빠르게 개선될 가능성이 있음을 의미한다. 국가 기관의

기술 관료층이 김정일의 핵심적인 지지 세력이라는 점도 이러한 낙관적인 견해를 뒷받침하고 있다고 할 수 있다.

김정일이 남북 관계에 대해서 다소 자유스러운 입장에 있다고는 하나 그는 김일성이 창안한 주체 사상을 이론적으로 발전시켰으며, 김일성 유일 사상을 창시한 장본인이다. 그는 또 최근까지 '우리식 사회주의'를 고수할 것을 소리 높여 선포하였을 뿐만 아니다. 남북 대화의 급진전은 정권 유지를 위해 불가결한 혁명 1세대의 지지를 약화시킬 가능성이 있기 때문에 김정일에게는 양날의 칼과 같은 존재이다.

따라서 김정일의 북한이 남북 관계를 획기적으로 전환시킬 것으로 기대하는 것은 시기 상조이다. 남북 관계에 대한 북한의 태도는 단기적으로는 여전히 이중적인 태도, 예를 들면 남북한 직교역을 공식적으로 인정하지 않으면서 동시에 여러 통로를 통하여 남북 경협을 요청하는 태도를 고수할 가능성이 크다. 북한의 이러한 이중적인 태도에 우리 정부가 어떻게 대응해 나아가느냐 하는 것이 향후 남북 관계에 결정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

개혁·개방과 남북 관계 개선이 북한 체제의 기반을 흔들 위험성을 내포하고

있는 것은 부인하기 어렵다고 한다면, 북한 정권의 이러한 우려를 해소시켜 주는 것이 북한의 변화를 유도하는 바람직한 방법이다. 중국이 개혁·개방에 나설 수 있었던 것은 1972년 미국과의 관계 개선 이후 사실상 체제를 위협할 외부적 요인이 없었다는 점이 적지 않은 작용을 했을 것이라는 점은 남북 관계에 대한 우리 정부의 대응에 시사하는 바가 크다.

북한의 개혁·개방의 상한선을 중국식 개혁·개방이라고 한다면 이 상한선에 도달하기 위해서는 미국, 일본과의 관계 개선만으로는 충분하지 않을 것이다. 북한 체제의 개혁·개방에 가장 직접적인 이해 관계를 갖고 있는 한국의 적극적인 지원이 절대적으로 필요한 것으로 보인다. 만약 상황이 이와 다른 방향으로 전개될 경우 북한은 체제의 유지를 위해 더욱 움추릴 가능성이 있으며 그 결과는 남북한 모두에게 결코 바람직하지 못한 것이 될 것이다.

옛소련의 붕괴로 한반도는 이미 국제 정치적 의미를 크게 상실하였으며, 이제 경제적 실리가 한반도 주변국의 행동에 가장 큰 영향을 미치는 요소가 되고 있다. 그러나 북한은 아직 매력적인 경협 동반자는 아니라고 해야 할 것이다. 중국과 같은 거대한 시장을 갖고 있지 못하

며, 단기적으로는 베트남과 같이 전면적인 개방 정책을 추진할 가능성도 크지 않다.

향후 남북 경험 전망

북한과의 경제 협력이 경제적인 나라는 아직까지는 한국뿐이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 북한 경험은 당장에 경제적인 이익을 가져다 줄 수 있는 분야가 적지 않다는 의미에서 경제적인 뿐만 아니라 통일 비용을 줄이고 통일 과정을 단축한다는 의미에서, 그리고 통일 이후를 준비해 나간다는 의미에서 통일에 대한 경제성있는 투자이다. 뿐만 아니라 속성상 장기적인 관계의 형성을 의미하는 경험은 남북한 관계의 정치적 부침과 독립적으로 남북한의 상호 이해와 상호 의존을 증진시켜 나감으로서 궁극적으로 남북 통일을 촉진시키는 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

그러나 남북 경험은 一國의 내부 정책만으로 추진될 수 있는 성격이 아닐 뿐 아니라 異體制間의 특수한 관계와 연관된 문제이기 때문에 비경제 분야, 즉 정치·군사적인 영역과의 유기적인 협력하에서 이루어져야 가능할 것이다. 이는 다시 말해 남북 경험이 장기적 관점에서 상호 경

제적 실리를 거두기 위해서는 최소한 쌍방간 화해와 협력의 정신아래 추진되어야 할 것이다.

남북 경험의 진전을 위해서는 우선 정부간의 공식 채널의 재개에 의한 돌파구가 마련되어야 할 것이며, 적어도 1992년에 발효된 남북 기본 합의서가 채택될 당시의 남북 관계보다 한 차원 높은 수준으로 끌어 올려야 할 것이다. 그리고 그동안 진행되고 있는 남북 물자 교류의 방식과 위탁 가공 무역의 한계에서 벗어나 질적 수준을 제고하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이를 위해서는 남북 쌍방의 이해가 이루어져야 할 것이며, 무엇보다 북한의 남북 경험에 대한 인식 전환이 요구되고 있기도 하다. 그 동안의 남북 경험은 핵문제 등을 비롯한 정치적 상황에 따라 직접적인 영향에 쉽게 노출됨으로써 본격적인 경험의 추진에 의한 상호 順機能을 도출할 수 있는 문턱에서 좌절을 거듭하고 있다. 이러한 문제점은 기본적으로 남북 관계의 특수성에 기인하고 있고, 실질적인 경험이 이루어지기까지 일정 기간 동안 제약을 받을 수 밖에 없을 것이다.

경제적 측면에서 남북 경험의 효과를 극대화하기 위해서는 합작 투자의 활성화에 의한 남북한 분업 구조의 구축이 실현

되는 방향으로 진행되어야 할 것이고, 이를 효율적으로 추진하기 위해서는 경험의 주도권을 쥐고 있는 우리 기업간의 협력을 도모함으로써 투자상의 비효율을 자율적으로 제거해 나가야 할 것이다.

1988년부터 공식적으로 이루어진 남북 경제 교류는 빠른 속도로 증가하여 1994년 9월(통관 기준)까지의 교역 규모가 약 6억 5,000만 달러에 이르고 있으나, 최근 핵문제로 인해 '93년부터 증가세가 점차 둔화되고 있다. 남북 경험은 현재 간접 방식에 의한 물자 교역의 수준에 머물러 있는데, 물자 교역의 경우 북한으로부터 반입할 만한 상품이 극히 한정되어 있어 북한의 수출 산업이 본격적으로 활성화되지 않는 한 당분간 남북 물자 교역의 확대에는 한계가 있을 것이다. 이와 더불어 최근에는 섬유 제품을 중심으로 한 위탁 가공 무역이 대체로 활발히 이루어지고 있으나 북한의 단순 노동력을 이용하는 정도에 그치고 있다.

물자 교역의 경우 남북으로의 반입이 압도적으로 많은 것이 현실이나 실제 북한으로부터 반입할 만한 상품은 극히 제한적이고 대북 반출의 경우 북한의 구매력 부족에 따른 반입 여력의 한계로, 이를 통한 경험은 한정적이라 할 수 있다. 최근 들어 단순 공임을 소득으로 하는 북

한의 위탁 가공 무역은 부가가치를 창출하는데 한계가 있을 뿐 아니라 북한 경제의 구조적 난국을 타개하는 데는 미흡한 소극적인 자세에서 벗어나지 못하고 있다.

현재 한반도를 둘러싼 여건을 감안할 때 북한은 당분간 단기적으로 현상 유지 정책을 고수하면서 일정 기간 개방에 따른 충격과 부작용을 최대한 방지하는 동시에 경제적으로 필요한 부분만 개방을 허용하는 대외 정책을 선택할 가능성이 높다. 그리고 이러한 개방 정책이 체제 내부에서 수용 가능하다는 판단이 전제되면, 중·장기적으로 핵타결 이후의 이행 조치와 국지적 개방이 활발해질 경우 대외 정책의 유연성을 살려 국지적 개방을 확대하는, 극히 점진적인 개방 정책을 도입할 것으로 전망된다. 이같은 국지적 개방은 나진·선봉 지역을 중심으로 할 것이며, 개방 확대를 위한 여건이 충족될 경우, 신의주, 남포, 금강산 지역 등을 중심으로한 4개의 축을 형성하는 개방을 추진할 수도 있을 것이다.

단기적으로는 북한은 남북 경험의 대상 지역으로 나진·선봉 지역에 국한할 것으로 보이며, 부분적으로 북한의 여타 지역에 산재해 있는 특정 산업 시설이나 기업의 정상화를 위한 자본 유치를 꾀할 것으

로 보이나, 기본적으로는 극히 국지적으로 한정된 지역에 대한 투자를 유도할 것으로 보인다. 한편 북한이 추진하고 있는 국지적 개방 정책은 근본적으로 대내 경제 개혁을 수반하지 않는 것으로서 여전히 남한 기업과 정부에 대한 이중적 태도를 고수할 경우 그 성과는 크지 않을 것으로 보인다. 앞서 언급하였듯이 북한이 대북 경험에 있어서 정치 논리를 배제하지 않는 한 남북 경험의 급속한 진전은 기대하기 어려울 것으로 전망되며, 투자 유치와 관련한 제도적 장벽의 제거와 경제적 인프라를 정비하지 않을 경우 투자 효과는 극히 낮을 것으로 예상된다.

현재와 같은 상황에서 우리의 대북 진출은 시범 사업적 성격의 한정된 범위 내에서 시행함으로 능동적인 자세로 나아가 수도 있으나, 진정한 의미의 남북 경험의 추진을 위해서는 북한의 경제 논리에 입각한 대외 경제 정책의 추진이 이루어져야 본격적인 남북 경험의 시대를 열어 나갈 수 있을 것이다. 앞으로 남북 경험의 활성화를 위해서는 주어진 여건의 변화 여부에 따라 북한의 대외 정책이 단계적으로 진전될 수 있을 것으로 보이는데, 단기적으로는 핵협상의 이행 여부와 경수로 지원 등 이해 당사국들간의 관계 개선 여부가 중요한 상황 변수로 작용할

것이다. 이와 더불어 기업 유치를 위한 제도 정비와 SOC 등 북한이 투자 유인을 얼마나 제공하는나 하는 것이다. 그리고 고위 당국자간의 남북 대화 재개 등을 통한 총체적 남북 합의가 도출될 경우 북한의 대외 경험과 남북 관계의 진전을 이끌어 내는 계기가 될 수도 있을 것이다. 장기적 관점에서 볼 때, 북한의 정치 권력 구도가 바뀌어 실질적인 개혁이 성공할 경우 북한의 급격한 변화를 상정해 볼 수 있을 것이다.

결론적으로 말해 북한은 당분간 소위 '우리 式대로 하겠다'는 정책 노선을 유지할 것이며, 이를 바탕으로 남한을 위시한 해외 자본을 유치하고자 할 것이다. 그럼에도 불구하고 남북 경험이 진전되기 위해서는 일차적으로 정부 당국간의 합의 사항 이행과 협력 분위기의 조성이 급선무일 것이다. 따라서 이를 위해서는 정부와 기업간의 유기적인 협조 체제가 요구되며, 일정 수준의 협력이 무르익은 이후 기업의 자율성을 강화하는 방향으로 나아가 할 것이다. ♣