

# 북한 경제 회생을 위한 경제특구의 성공 조건

정형곤 / 통일정책연구소 연구위원

## 들어가는 말

**제** 상회담 이후 남북 경제 협력에 속도가 붙어가고 있다. 이번 정주영 전 현대명예회장을 비롯한 현대 방북단이 방북 결과를 보고한 자리에서 북한과 금강산 지역을 세계적인 무역·금융·문화 관광 지역의 특별경제지구로 빠른 시일 내에 지정할 것이라고 밝혔다. 또한 서해안 공단도 올해 안에 부지를 선정하여 작업에 착수할 것이라고 했고, 이 공단이 완성되면 이곳 역시 경제특구로 조성될 것으로 예상된다. 이렇게 되면 북한에는 나진·선봉의 경제특구외에도 계속 경제특구가 생겨나게 된다. 이처럼 북한 당국이 경제특구를 조성하고자 하는 것으로 보아 김정일 국방위원장의 북한 경제 개발에 대한 의지를 충분히 엿볼 수 있고, 김 위원장 역시 북한 경제의 개발 과정에서 경제특구의 중요성을 충분히 인식하고 있는 듯하다.

## 경제 개혁과 경제특구에 대한 북한 당국의 인식

북한 당국이 이처럼 경제특구 등 경제 분야에 있어서 남한과의 협력에 관심을 표명하게 된 주된 원인은 북한이 현재의 경제난을 극복하는 데 남한 및 외국 자본과 기술을 절실히 필요로 하기 때문이다. 북한은 사회주의 초기부터 자급자족의 주체 경제를 주창하면서 오직 필요한 부분에 대해서 사회주의 국가들과 무역을 유지하여 왔다. 그러나 80년대 말 동유럽 사회주의 국가의 붕괴로 대외 무역이 급격히 감소하게 되었으며, 특히 최근까지 취해진 미국의 강력한 대북 경제 제재 조치로 외부와는 고립된 자급자족의 경제 체제를 유지하고 있었다. 이러한 자급자족의 경제 체제는 지금까지 현대 경제사에서 볼 수 있듯이 전시 때나 잠시 나타나는 현상일 뿐 오래 유지될 수 없는 경제 형태이다.<sup>1)</sup> 때문에 북한이 국제 사회에서 고립되어 지금

1) 이에 대한 자세한 논의는 Eberstadt, Nicholas(1997), "North Korea as an Economy under Multiple Severe Stresses: Analogies and Lessons from Past and Recent Historical Experience," *Communist Economies & Economic Transformation*, vol.9, no.2, p. 233~255 참조. Eberstadt는 본 논문에서 북한이 국가 간립 이후 주체사상에 입각하여 전시 때나 나타날 수 있는 자급자족의 경제 형태를 추구해 왔다고 주장하며, 현재 북한과 같이 전시 경제 체제로 운영되었던 자급자족의 경제 형태를 역사적인 예로 들면서, 북한과 같은 자급자족의 경제 형태는 필연적으로 몰락할 수밖에 없다고 주장한다.

까지의 자급자족 경제 체제를 계속 유지하려 한다면 체제 붕괴는 피할 수 없는 일이라 하겠다. 김정일 위원장도 이러한 현실에서 벗어나기 위해서 경제 개혁과 남한과의 협력의 필요성을 충분히 인식한 것 같다.

북한 당국이 경제 개혁의 필요성은 인식하고 있으나 경제 개혁의 방법론에 있어서는 과거 동구권 국가들이 시장 경제로의 전환에 있어서 채택한 급진적인 개혁을 부정하고 있다. 이론적으로 서구 경제학자들이 주장하는 것처럼 북한 주민들의 복지를 향상시키기 위해서는 즉각적인 조건 없는 시장의 개방과 시장 경제로의 빠른 개혁만이 세계 시장으로부터 고립되어 있는 북한 경제를 재건하기 위한 최선책이 될 수도 있다. 그러나 북한 당국은 북한 경제의 즉각적인 개혁과 개방이 북한 내부의 심각한 정치·경제·사회 문제를 초래할 수 있음을 우려하고 있다. 이러한 문제때문에 북한 당국은 현재의 정치 체제를 유지하면서 경제 문제를 해결하기 위해 경제 특구를 이용하고자 있다. 즉, 북한이 필요한 자본과 기술을 경제특구에 유치하여 경제를 회생시키고, 경제특구와 북한 내부 지역을 차단시킴으로써 자본주의 시장 경제의 물결이 내부로 스며드는 것을 막고자 한다. 이러한 방법이 북한 당국에게는 아마도 현명한 방법으로 여겨질 수도 있다. 왜냐하면 아담 스미스 역시 시장 개방으로 인해 국민 경제

적 차원에서 커다란 장애를 초래할 것이 예상되면 무역 자유화를 지연할 수 있다고 말한바 있고,<sup>2)</sup> 서구 경제학자들이 주장하는 바와 같이 스펀터적 의미의 창조적 파괴가 북한과 같은 사회주의 국가에서 효과를 얻기 위해서는 어느 정도의 시간(time lag)을 필요로 하기 때문이다. 이러한 이유에서 외부에 대한 북한 시장의 개방은 북한 전지역 또는 전산업에 걸쳐서 시행하기보다는 우선적으로 지역별·산업 부분별 경제특구 위주로 이루어지는 것이 바람직할 수도 있다. 이런 점에서 북한 당국이 현재 추진하고 있는 경제특구 정책은 현 정치 체제의 유지와 경제 문제의 해결이라는 두 가지 목표를 달성하기 위한 하나의 정책적 대안이 될 수도 있다.

그러나 중요한 것은 경제특구 조성 그 자체에 있는 것이 아니라, 특구 내의 경제적 환경이 어떻게 구성되느냐이다. 경제특구란 말 그대로 다른 지역보다 경제 활동에 대한 많은 유리한 점들이 보장되는 지역을 말한다. 때문에 경제특구는 외국인 투자자를 유치할 수 있는 좋은 수단이다. 특히 북한과 같이 자본과 현대적 기술이 결여된 경제 체제에서는 남한 및 외국인 투자가 북한 경제의 재건을 위해서 필수적이다. 북한에 대한 투자는 현재 부족한 사회간접자본과 낙후한 생산 시설로 인해 초기에 많은 투자를 필요로 하지만, 북한의 임금이 현재로서 60~90 달러로서 그

2) Smith, A.(1976), *The Wealth of Nations*, edited by Edwin Cannan, The University of Chicago Press, p. 491.

다지 높지 않고, 신규 시설 투자로 노동 생산성을 높일 수 있기 때문에 사업 분야에 따라서 수익성은 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 장점이 있음에도 불구하고 지금까지는 북한의 정치·경제·사회적 불확실성이 높아 남한 및 외국인의 대북 투자가 소극적이었다. 북한은 이번 정상회담을 계기로 상당 부분 그 동안 북한에 대한 외부의 선입관을 바로잡는 데 성공했다고 할 수 있으나, 이로써 북한에 투자가 이루어질 만큼 충분하다고는 할 수 없다. 때문에 북한 당국은 앞으로도 지속적으로 외부 투자자들의 신뢰를 얻기 위한 조치를 내놓아야만 할 것이다.

## 경제 발전 모델로서의 경제특구의 기능

### 신뢰의 기능

북한이 투자 적격지로서 신뢰를 얻기 위해서는 현재 제기되고 있는 투자보장협정과 이중 과세 방지 그리고 남북간에 간접 교역을 직접 교역으로 전환시키기 위해 필수적인 청산결제제도 이외에도, 앞으로 지정될 경제특구가 국제법상 특별한 지위를 갖는 지역으로 보장할 필요가 있다. 이렇게 할 때 북한은 투자자의 정치·경제적 불안 요인을 과감하게 해소시킬 수 있는 효과를 노릴 수 있을 것이다. 그밖에도 북한의 화폐가 과도하게 평가 절하될 경우 북한원화의 불안정성으로 인

해 투자자에게 투자를 기피하게 하는 요소가 될 수 있다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서 경제특구에서는 북한의 원화를 언제나 외국환과 교환 가능하도록 兌換의 자유를 보장하거나, 달러의 사용을 동시에 허용하는 것도 고려하여야 할 것이다.

이러한 노력외에도 북한은 외국인 투자법이나 자유경제 무역지대법 등을 과감하게 수정하여야 한다. 그렇지 않고 특구 내에서의 법률과 제도를 점진적으로 바꾸려 한다면 이것은 투자자에게 장기간 동안 상당히 불안한 요소로 작용될 수 있다. 때문에 이러한 요소를 제거하기 위해서 경제특구에서는 계약의 자유, 기업 활동의 자유, 소유권 보장과 같은 경제의 제도들을 초기부터 완벽히 보장함으로써 투자자들이 장기적으로 안심하고 투자를 할 수 있는 제도적 틀을 마련해 주어야만 할 것이다. 이렇게 되면 경제특구는 북한에서 하나의 독립된 지역으로 투자자들에게 신뢰할 수 있는 의사 결정의 기초를 제공하는 기능을 수행한다.

### 기업 활동에 대한 지식 배양과 확산 효과

북한은 지금까지도 북한식 사회주의를 주장하고 있지만 세계의 경제 질서는 80년대 말 사회주의 국가의 붕괴를 계기로 사회주의 경제 체제 역시 자본주의 시장 경제 질서로 모두 재편성되었다. 때문에 북한은 종건 잃

건 세계 시장에서 살아남기 위해서는 자본주의 시장 경제를 배워야만 한다. 경제특구는 외국인의 자본만 유치하는 것이 아니라, 북한 경제 주체들이 기업 경영에 대한 노하우나 기업가 정신을 배울 수 있고 시장 경제 제도에 대한 지식과 경험을 습득할 수 있는 기회를 제공한다. 이것은 제도 이외에 북한의 기업인이나 경제 주체가 사회주의 계획 경제에서 시장 경제로 전환되는 인적 요소의 전환을 의미한다. 북한의 기업들은 정부의 계획에 의한 생산 지시에 따라 생산 활동을 하였으나 이제는 스스로 기업의 주도권을 가지고 책임 경영을 하며, 시장을 개발하고 관리해야 한다. 이러한 기업가 정신은 특구 내에서 외국인과의 경제 활동 또는 경쟁을 통해서 더욱 증진시킬 수 있다. 북한은 이러한 학습 효과를 통해서 기업 경영 방법과 행동 방식을 전파시킬 수 있어야 세계 시장에서 경쟁력을 가질 수 있다.

### 경제 개혁에 대한 탐색의 기능

북한은 이렇게 경제특구에서 배운 기업 경영의 노하우 등을 바탕으로 북한 경제 회생을 위한 개혁을 시도할 수 있다. 이러한 관점에서 경제특구는 북한에게 매우 유용한 제

도일 수 있다. 북한 당국은 경제 개혁에 대한 필요성은 인식하지만 어떻게, 어느 분야부터 개혁을 하여야 할지에 대해서는 논쟁이 있을 수 있다. 개혁의 시기와 순서를 경제 질서적 측면에서 미리 세세히 정하고자 한다면 개혁 초기의 상황과 각각의 경제 정책적 대안의 효과와 부작용에 대해서 미리 예측할 수 있어야 하고, 또한 부작용에 대한 정책적 대안을 마련하여야 한다. 하지만 이러한 계획은 정보의 비대칭성과 인간 지식의 한계로 불가능할 뿐더러 개혁 과정에서 일어날 수 있는 모든 상황을 가정해 예상할 수 있는 모순 없는 계획이란 있을 수 없기 때문에 사실상 불가능하다.<sup>3)</sup> 경제 질서는 단지 인간 행위의 결과로 얻어진 산물이지, 인간의 계획에 의해 생겨난 것이 아니다. 경제 질서란 오히려 실행과 착오의 과정에서 생겨난 진화의 산물인 것이다.<sup>4)</sup> 이러한 이유에서 북한의 경제 개혁이 지금의 사회주의 계획 경제처럼 단순히 도입되어 적용될 수 없다. 시장경제제도는 당연히 시행 착오의 과정을 거치면서 점진적으로 형성될 수밖에 없다. 이러한 의미에서 개혁 과정은 진화적인 성격을 가지고 있다. 이러한 관점에서 경제특구는 앞으로 북한 경제 개혁에 대한 방법의 효율성을 연구할 수 있는 기회를 제공함과 동시에, 북한 당국은

3) Watrin, Christian(1990), "Der schwierige Weg von der sozialistischen Planwirtschaft zur marktwirtschaftlichen Ordnung," *Theorie der Wirtschaftspolitik*, p. 28.

4) Hayek, Friedrich A.(1969), "Die Ergebnisse menschlichen Handels, aber nicht menschlichen Entwurfs," *Freiburger Studien*, p. 97.

개혁에 대한 탐색 과정을 통해서 개혁안에 대한 시기(Timing)와 개혁 순서(Sequencing)에 대한 경험들을 모을 수 있다. 개별적인 개혁 정책 또는 시행 과정이 반드시 문제가 없이 다른 지역에 적용될 것이라고 예상할 수 없지만, 실제의 경험은 다른 제도와 정책을 만드는 데 값진 근거를 제공한다.

### 경제특구의 성공 조건과 북한 당국의 과제

경제특구는 북한 당국에게 경제 개발 모델로서 매우 유익한 대안이다. 일단 북한이 필요한 자본과 기술을 경제특구에 유치하여 경제를 회생시킬 수 있고, 특구와 북한 내부 지역을 차단시킴으로써 북한이 우려하는 자본주의 시장 경제의 물결이 내부로 스며드는 것을 막을 수 있어 정치적 안정을 또한 유지할 수 있는 일석이조의 효과를 노릴 수 있다.

그러나 중요한 것은 북한 당국이 경제특구 내에서 기본적으로 앞에서 언급한 국제 관행에 맞는 제도를 만들어주어야만 남한을 비롯한 서방의 투자가 활발히 이루어질 수 있음을 인식하여야만 한다. 북한은 1991년 나진·선봉을 경제특구로 지정하고 해외 자본을 유치하려 하였으나 그 동안의 사회주의적 관행을 고수하려 하여 성공하지 못했다. 특히 합영 기업의 경우는 북한측과 외국인 투자자가 공동으로 투자하고 투자 몫에 따라 이윤을 분배하고, 법령에 위반되지 않

는 한도 내에서 투자가가 경영자 주권을 부여받는 것이 명문화되어 있다. 그러나 북한의 행정 기관과 북한측 합영 당사자는 사회주의 중앙 통제 경제의 사고를 바탕으로 합영 기업의 자주적 경영을 위협하여왔고, 그에 따라 합영 기업이 실패 사례가 종종 있어왔다. 북한 당국은 이런 과거의 경험을 거울 삼아 이번 경제특구 조성 사업에서는 다시는 과거와 같은 우를 다시는 범하지 말아야 할 것이다.

남한 및 외국 기업의 최우선의 목표는 이윤이다. 단지 동포애를 가지고 투자하는 것이 아니고, 수익성이 있을 경우에 바로 투자로 이어질 수 있음을 북한은 알아야 한다. 남한 및 외국 기업의 자본은 국민 각각의 개인의 자본을 빌려서 투자하는 것이다. 자본을 빌리는 기업 입장에서는 수익을 내서 빌린 원금에 이자까지 지불하여야 한다. 이러한 상황에서 수익성이 없는 사업에 그리고 정치·경제적 위험이 도사리는 곳에 투자할 리는 만무하다. 때문에 북한 당국은 경제특구에서 남한 및 외국인 투자가 활발히 이루어질 수 있도록 우선적으로 경제특구에서나마 확실한 제도적 기반을 만들어야 할 것이다. 북한 당국은 이를 바탕으로 북한 내에서의 경제 개혁을 실현하고 더 나아가 세계 시장으로의 편입을 시도하여 민족 경제의 균형 발전에 일조하여야 할 것이다. **92**