

# 북한의 경제특구와 과학기술협력

동용승(삼성경제연구소 북한연구팀장)

## 1. 문제의 제기

2002년 하반기부터 북한의 경제정책이 급변하고 있다. 7.1 경제관리개선 조치를 시작으로 신의주 개방, 경의선 및 동해선 연결과 개성공단 개발 등 경제문제에 집중하는 모습을 보이고 있다. 이러한 일련의 조치들로 인해 북한이 개혁개방의 시동을 걸고 있다는 기대마저 일고 있다. 그러나 최근 북한이 보이고 있는 변화의 모습이 90년대 초반과 상당히 유사하다는 점에 주목하는 경우는 별로 없다.

현재 시점만 살펴보면 큰 변화로 보이지만, 10년전과 비교해 보면 북한은 유사한 환경 하에서 비슷한 틀로 대응하고 있음을 알 수 있다. 우선 환경적 측면을 보면 북한이 처한 대외 환경은 90년대 초반과 비교할 때 특별히 변화한 것이 없다. 8차례에 걸친 남북고위급회담 개최와 남북기본합의서(91년 12월 13일 체결) 및 부속합의서 체결 등 남북관계가 활발하게 진전된 것이 유사하다. 91년부터 시작된 북한과 일본의 수교협상도 지난 9월 북-일 정상 회담이후 수교회담 재개와 맥을 같이 한다. 93년 북한의 핵확산방지협약(NPT) 탈퇴와 함께 한반도에 핵위기가 고조된 점도 현재 상황과 비슷하다. 그리고 미국과 한국이 정권교체가 있었다는 점도 주목된다.

이와 같은 환경적 유사성과 함께 북한이 취하고 정책변화도 상당히 유사하다. 우선 북한은 92년 헌법을 개정했다. 98년에도 헌법을 개정했다. 92년 북한은 임금 및 물가 인상과 화폐교환을 실시했는데, 지난 7.1 경제관리개선 조치와 비슷하다. 91년 12월 28일 나진선봉 개방을 발표했는데, 지난 9월 12일 신의주 개방을 발표했으며, 11월에는 금강산 및 개성지역의 개방을 법규를 채택했다. 다만 94년부터 97년까지 이른바 ‘고난의 행군’ 기간 동안에 90년대 초반 북한이 국제사회로의 진입에 실패한 것을 교훈 삼아 많은 검토와 수정을 한 것으로 보인다.

북한이 취하고 있는 전체적인 틀은 비슷하지만 대응방식에는 차이를 보이고 있는 것이다. 이 글에서는 이러한 관점을 바탕으로 현재 북한이 취하고 있는 각종 경제정책의 변화, 특히 경제특구를 도입하고 대외개방을 추진하고 있는 것을 90년대 초반부터 현재에 이르기까지 살펴봄으로써 남북간 과학기술협력의 가능성을 타진해 보고자 한다. 특히 과학기술분야의 협력은 북한과

관련된 안보상황, 핵문제 등과 깊은 연관을 가질 수밖에 없다. 북한의 경제 특구 정책과 안보상황의 변화에 대한 병행 검토를 통해 실질적이 과학기술 협력의 가능성을 타진해 볼 수 있을 것이다.

## 2. 90년대 초반 북한의 개방과 경제특구

80년말부터 90년대초에 진행된 사회주의권 붕괴는 북한을 국제사회에서 고립될 수밖에 없는 환경으로 몰아넣었다. 냉전의 시작과 함께 형성된 사회주의권 국가들의 상호간 연계성이 순식간에 무너졌기 때문이다. 북한은 체제의 생존을 위해서라도 변화된 세계에 적응해야 했으며, 이는 새로운 세계로의 진입을 의미하는 것이었다. 중국과 베트남과는 달리 모든 분야에서 체제의 변화없이 시장경제질서로 편입하려는 것이 북한의 의도였다. 실질적으로 북한의 경제난은 이러한 환경변화로 인해 증폭되었다. 북한은 자립적 민족경제건설을 위한 자력갱생을 강조해 왔지만, 스스로 해결할 수 없는 것은 외부로부터 조달을 해야만 했다. 그것이 바로 식량과 에너지이다. 사회주의 시장이 존재하던 시절에는 풍족하진 않지만 나름대로 부족한 것을 외부에서 조달할 수 있었다. 사회주의권이 붕괴되고 나서 자본주의 시장에서 부족한 것을 조달하려고 하니 달러가 필요했다. 그러나 자본주의 시장에서는 팔릴 상품을 수출해야 달러를 획득할 수 있는데, 북한은 자본주의 시장에서 팔릴만한 상품을 생산할 능력이 없었다. 에너지가 부족하게 되자 공장의 가동률은 떨어지게 되고, 식량이 부족하니까 노동자들은 식량을 찾아 일터를 떠나게 되었다. 자연스럽게 암시장은 확대되고 공식적인 경제부문은 제 기능을 상실해가기 시작한 것이다. 이는 91년 소련체제의 붕괴와 함께 북한과 소련의 무역이 절반 가까이 줄어든 것을 비롯해서, 92년 8월 한중 수교와 함께 북한의 대중국 관계가 단기적으로 급랭하면서 중국으로부터의 물자유입도 급격하게 감소했을 뿐만 아니라, 중국이 북한에 대해 경화결제를 요구하면서 북한의 경제적 어려움은 더욱 가중되었다. 또한 1990년 독일통일과 잇달은 소련 및 동구권의 체제 붕괴는 북한으로 하여금 심각한 위기의식을 갖도록 하기에 충분했다. 이에 따라 북한은 내부적 체제단속과 함께 대외적 환경 변화에 적응하기 위한 움직임을 본격화했다.

우선 북한은 국제사회 진입을 위한 출입구를 남한에서 찾으려고 했다. 제6공화국은 북방정책의 일환으로 1988년 7.7 선언을 발표했다. 이를 기반으로 1988년 12월 남측은 북측에 고위급 회담 개최를 제의했으며, 8차례의 예비회담을 거쳐 1990년 9월 4일 제1차 고위급 회담이 서울에서 개최됐다. 이후 8

차례의 고위급 회담이 개최되었고, 8차 회의에서 남북한은 1991년 12월 13일 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)’를 체결하고 1992년 2월 19일 발효를 했다. 또한 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언(1992년 1월20일 합의, 2월 19일 발효)’을 비롯하여 기본합의서에 근거한 3개의 부속합의서를 채택했다. 당시에 남북간에 합의된 내용은 통일의 직전 단계까지 진입했다고 할 수 있을 정도로 포괄적이며 구체적 내용들이 포함되어 있었다. 또한 한소 수교에 자극받은 북한은 1990년 9월 당시 일본 자민당의 실력자 가네마루 신(金丸 信)의 방북을 기화로 91년 초 일본과의 수교교섭을 본격화하기 시작했다. 이에 따라 일본 경제단체들의 잇따른 방북과 경제협력과 관련된 논의들도 진행되었다. 경제적 측면에서 북한은 1991년 12월 28일 정무원 결정 74호로 나진-선봉 지역을 자유경제무역지대로 선포하고 나진, 선봉 및 청진항을 자유무역항으로 지정했다. 외자유치를 위한 개방 조치를 취한 것이다. 1984년 9월 북한은 이미 합영법을 도입하여 외자를 유치코자 했으나, 실질적으로는 朝-朝합영, 즉 일본 조총련계 기업들의 투자에 국한된 상태였다. 그리고 90년대 초반 신무역체계를 도입하여, 모든 기업들이 외부세계와 무역을 할 수 있도록 허용하는 조치를 취하기도 했다. 그동안 북한은 전문무역상사 이외에는 외부와의 무역이 원칙적으로 금지되어 왔으나, 생산단위의 기업들도 스스로 무역을 할 수 있게 함으로써 자체적인 원부자재 조달이 가능하도록 했다. 1992년 3월에는 식량과 에너지 부족으로 인해 공식경제부문에서의 이탈이 증가하자, 임금 40% 인상(직종에 따라 차등 인상) 및 쌀, 생필품을 제외한 물가 인상, 그리고 동년 7월에는 화폐교환을 실시하여 사경제부문으로 빠져나가 사장된 돈을 회수하는 작업을 추진했다. 아울러 내부 생산력을 제고하는데 주력했다.

### 3. 90년대 중반 고난의 행군 시기의 북한

그러나 이와 같은 일련의 조치들은 1992년 하반기부터 미국이 북한의 핵개발 의혹을 제기하면서부터 난관에 봉착하기 시작했다. 1993년 1월 29일 북한은 한미 팀스피리트 군사훈련을 이유로 남북간의 모든 대화를 중단하면서 남북관계는 교착상태에 빠지게 됐다. 이에 앞서 1992년 11월에는 북한과 일본의 수교교섭도 중단됐다. 표면적 이유는 대한항공 폭파범 김현희의 일본어 교사로 알려진 일본인 이은혜의 문제였지만, 실질적으로는 북한 핵문제 때문이었다. 1993년 2월 새로이 출범한 김영삼 정부는 초기에는 적극적인 대북제의를 하는 등 전향적인 대북정책을 구사했으나, 북한이 1993년 3월 12일 북

한이 핵확산방지협약(NPT) 탈퇴를 선언하고 핵무기 개발 의혹에 대한 제재 조치에 ‘서울 불바다’, ‘전쟁 불사’ 등의 발언을 함으로서 남북관계는 최악의 위기국면으로 치닫게 됐다. 1994년 5월에는 한반도 전쟁위기 직전까지 가는 와중에 동년 6월 지미 카터 전 미대통령의 방북과 남북정상회담 합의로 위기국면이 해소되는 듯 했다. 그러나 동년 7월 8일 김일성 주석의 사망으로 정상회담은 무기연기되고 남북관계는 다시 냉각국면으로 접어들었다. 한편 북한의 탈퇴선언을 계기로 미국과 북한간의 고위급 회담이 진행되면서 1994년 10월에는 제네바에서 미국과 북한간에 핵합의가 도출되어, 한반도 에너지 개발기구(KEDO)가 구성되고 북한의 핵사찰과 함께 경수로 건설 및 미국의 중유공급이 진행되기 시작했다. 그러나 여전히 남북관계는 냉각 국면을 벗어나지 못했으며, 북한은 김일성 주석 사망 이후 1997년까지 이른바 ‘고난의 행군’을 하게 된다. 따라서 이 기간중 북한은 별다른 정책적 변화를 도모하기 힘들었으며, 초기에 취했던 각종 정책변화가 오히려 북한체제에 역효과를 야기함으로써 북한의 경제난은 더욱 심화되었던 것이다. 사경제 부문의 확대는 물론 증가된 화폐량으로 인해 사경제 부문에서의 물가는 급격히 상승함으로써 국정가격과 암시장 가격의 격차를 더욱 커지게 됐다. 더욱이 1995년부터 1997년까지 3년 연속 발생한 자연재해로 인해 북한의 식량사정은 최악의 상태에 직면했으며, 이로 인해 공식경제부문의 와해는 가속화되었다.

현 시점에서 1994년 당시 북핵 문제가 정점에 이르고 김일성 사망 이후 제네바 핵합의로 북핵 문제가 일단락 지어지던 과정에서 문제점을 지적할 수 있다. 바로 북한 체제의 지속성에 대한 국제사회의 판단오류이다. 김일성 사망 직후 국내외 전문가들은 대부분 북한체제가 짧으면 수개월, 길어야 1~2년내에 붕괴할 것이라는 전망이 주를 이루었다. 이는 미국도 예외가 아니었다. 조만간 붕괴할 가능성이 높은 북한과 극단적 상황으로 대처하기 보다는 일단 외파(붕괴에 따른 부정적 영향이 외부에 미치는 경우)는 막아보자는 생각이 더욱 컸던 것이 사실이다. 당시 북미대화를 주도했던 미국의 갈루치 핵대사는 북한체제가 지속될 것이라고 보지 않고 쉽게 제네바 핵합의를 도출했다고 서술한 바 있다.

#### 4. 북한식 개방의 재시도

##### 1) 대내 경제정책의 개선

북한은 1998년에 들어서면서 ‘고난의 행군’ 기간을 종료하고 사회주의 강

성대국론을 제창하면서 김일성 사후 과도기를 지나 정상적인 체제를 갖추는데 주력하기 시작했다. 사회주의 강성대국론은 사상(정치), 군사, 경제 강국으로 이루어지는데, 우선 1998년 9월 헌법 개정을 통해 권력구조를 개편하고 김정일을 국방위원회 위원장으로 재추대를 하였다. 이를 통해 사상(정치) 강국이 마무리됐으며, 또한 동년 8월 31일에는 인공위성이라고 주장하는 로켓 발사체를 쏘아 올림으로서 군사강국의 면모를 대내외에 과시했다. 남은 것은 경제강국을 건설하는 일이었다. 90년대 초반의 실패를 교훈삼아 북한은 오랜 기간의 준비과정을 거치면서 부분적으로 개선작업을 추진하였다.

우선 남북대화 재개를 모색했다. 90년대 초반과 유사하게 남쪽이 먼저 대화재개를 요구하고 북한이 이를 수용하는 형태였다. 2000년 3월 김대중 대통령은 베를린 선언을 통해 북한이 대화에 응하게 되면 경제적 지원을 하겠다는 내용을 국제사회에 천명했다. 이를 기화로 남북한은 정상회담 개최를 합의하고 2000년 6월 남북정상회담을 평양에서 개최했으며 6.15 공동선언을 발표했다. 이 공동선언의 틀 안에서 남북관계는 급진전을 보여 왔다. 경의선과 동해선 연결을 위한 동시 착공, 개성공단 개발에의 합의, 경협관련 4대 합의서 체결 등 남북 당국간 협력이 2002년 하반기에 본격화됐으며, 북한은 식량과 전력의 안정적 공급을 남측에 요청하고 있는 상황이다. 이러한 일련의 현상은 90년대 초반 북한이 국제사회로의 진입을 위한 출입구를 남한으로 택하고 있는 것과 일맥상통한다.

대외관계에서도 미국과의 관계개선이 선행돼야 한다는 점을 90년대 초반에 깊이 인식을 했던 것으로 보인다. 북한은 2000년 10월 조명록 차수를 미국에 보내 화해 손짓을 보냈으며, 울브라이트 당시 국무장관이 평양을 답방했다. 여기에서 클린턴 전 미대통령의 평양방문도 약속이 된 상태였다. 그러나 부시 행정부의 출범과 함께 북미관계는 얼어붙었으며 동시에 남북대화도 역시 북한의 일방적 중단 선언으로 2001년 3월부터 9월까지 대화 중단상태가 지속됐다. 이 기간 중 북한은 김정일이 직접 나서면서 중국 및 러시아와의 관계 복원에 주력하는 한편, 일본과의 수교협상 재개를 위한 접촉도 시작했다. 부시 행정부는 대북정책의 검토를 마치고 북한에 대한 대화를 열어놓겠다는 공식적 입장을 천명하지만, 9·11 테러의 발생으로 미국의 대외정책이 테러근절이라는 방향으로 급선회하면서 북한에 대한 입장도 강경기조가 이어졌다. 이는 2002년 1월 29일 부시 미 대통령의 의회연설에서 북한을 ‘악의 축’으로 지목하면서 최고조에 이르게 됐다. 남북대화도 또다시 중단되면서 6월 29일에는 서해교전까지 발생하자 한반도는 다시 위기국면으로 접어들었다. 여기에 위기의식을 느낀 북한은 본격적인 화해 제스처를 쏘고 동시

에 경제관리개선 조치를 단행하였다. 남북대화는 남측이 감당하기 어려울 정도로 급진전됐고 북한과 일본은 정상회담을 평양에서 개최했다. 여기에서 김정일은 납치문제를 직접 시인하고 미사일 시험발사 동결 등을 약속했다. 그러나 일본내의 반응은 예상과 달리 강경했다. 납치문제에 대한 여론이 극도로 악화된 것이다. 마치 1992년 이은혜 사건으로 인해 북일관계가 진전을 보지 못했던 상황과 상당히 유사하다.

경제적인 측면에서는 경제강국을 건설하기 위해 새로운 사고를 도입하고 과감한 변화를 시도해야 한다고 강조하기 시작했다. 이와 함께 2000년 연합기업소를 해체하고 전문영역에 따라 내각이 직접 관리할 수 있는 총회사 제도를 도입하여 기업 운영의 효율화를 도모했다. 종래의 연합기업소는 지역단위로 편제되었기 때문에 자연히 지방 당 위원회에서 모든 문제를 해결할 수 밖에 없는 구조였는데, 제도 개편을 통해 공장 지배인의 권한을 강화하고 경제문제에 정치논리가 개입될 수 있는 여지를 축소시킨 조치라고 볼 수 있다. 2001년에는 생산부문의 인센티브 정책을 강화하여 생산성 향상을 도모하고 있다. 기업이 이윤을 내지 못하면 노동자의 임금도 대폭 삭감할 수도 있게 되었다. 북한의 예산이 반으로 줄어든 것도 그동안 국가에서 지불하던 임금을 각 기업들이 직접 책임지게 함으로써 예산부담을 줄이는 효과를 도모한 것으로 보인다. 같은 해에 지방 기업소나 생필품 공장이 생산계획을 직접 수립하는 ‘계획의 분권화’를 실시했다. 2002년에는 국가가 협동농장의 토지사용료를 현물로 징수하고, 나머지는 현실화된 수매가격으로 전량 수매하는 방식을 채택했다.

이러한 사전 준비과정을 거쳐서 북한은 2002년 7월 1일을 시점으로 경제관리방식을 대대적으로 개편하고 있다. 특히 북한은 1992년 정책 실패의 원인을 쌀 및 생필품 등의 국정가격의 왜곡에 있다고 판단하고 이번에 가격왜곡을 획기적으로 시정했다. 생산비와 국제가격을 감안하여 가격을 책정함으로써 생산물의 가치를 가격으로 표시하게 되었다. 생산원가 및 국제가격을 반영해서 모든 국정 가격을 인상했으며, 가격 인상에 따른 생활비 상승을 보전하기 위해 임금도 대폭 인상을 했다. 쌀 가격을 예로 들면 종전에 국가에서 농민들로부터 1kg당 80전으로 수매하던 것을 40원으로 인상을 했다. 또한 배급표에 표시된 양만큼 배급소에서 쌀을 살 수 있는 가격이 8전에서 44원으로 무려 550배 인상됐다. 임금은 평균 110원에서 2000원으로 올랐으며, 환율은 1달러당 2.15원 정도에서 150원으로 절하됐다.

이에 따라 공식 경제부문으로 회귀현상이 눈에 띄게 증가하고 있다. 북한은 식량 및 생필품 공급이 부족해지면서 사경제부문이 크게 확대되고 있다.

탈북자들의 증언에 따르면 북한주민들은 생활의 60~70%를 사경제 부문(농민시장 등)에서 해결하고 있다고 한다. 높은 시장가격으로 생활해야 하기 때문에 많은 북한주민들이 정규직을 이탈하여 사경제 활동에 종사( '전주민의 상인화' 현상이 만연)하고 농민들은 협동농장보다는 집앞 텃밭(약 100평 내외)에서의 농작물 생산에 주력하고 있다. 협동농장에서 생산한 곡물들도 일부는 사경제부문으로 유출되는 현상까지 발생하고 있다. 또한 사경제부문으로의 노동력 이탈이 심화되면서 공식 경제부문의 물자조달 능력이 더욱 약화되었다. 국가에서 월급은 주지만 그 월급으로는 생활을 할 수 없기 때문에 가내수공업 등 다른 돈벌이를 할 수밖에 없는 입장이다. 이에 따라 국가가 경제를 제대로 장악하지 못하게 되었다. 확산되고 있는 사경제 부문을 공식 경제부문으로 흡수하여 사경제를 일부 인정하면서 공식경제 부문의 활성화를 도모하는 것이다. 이를 통해 북한당국은 국가의 경제장악력을 제고하기 위해서 이번 조치를 취했다고 볼 수 있다. 일한 만큼 대가를 지불하는 시스템을 구축하여, 공업부문은 노동력의 회귀, 농업부문은 협동농장을 중심으로 한 생산성 향상에 주력하고 있다. 또한 북한 원화가치의 안정을 위해 환율을 현실화한 측면이 있다. 이제까지 공급 부족 상태에서 사경제부문이 확대되면서 북한 원화의 가치가 하락하고 북한주민들은 달러를 가치저장 수단으로 활용해 왔다. 이것이 방치될 경우 많은 달러가 장롱속으로 사장되면서, 가격 현실화 정책의 효과를 기대하기 힘들 것이다. 1992년에 있었던 화폐교환조치의 의도와 유사하다고 할 것이다.

## 2) 대외개방의 확대

또한 북한은 지난 9월12일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 '신의주 특별행정구 기본법'이 통과됐음을 발표했다. 새로운 특구로서 경제특구가 아닌 행정특구를 지정함으로써 중국과 홍콩관계와 같은 일국양제 방식을 염두에 두었다. 외교권과 군사권은 북한당국이 쥐고 있지만, 입법, 행정, 사법권은 행정특구에 일임하고 있다. 또한 북한과는 전혀 새로운 자본주의 시장경제 방식을 도입하겠다는 의지를 보이고 있다. 신의주 특별행정구를 운영하는 행정장관으로 네덜란드계 화교인 양빈 야우어 그룹 회장을 선임했다. 이러한 일련의 내용들은 가히 파격적이다. 그러나 한편으로 북한이 이러한 파격을 계속하고 있는 가운데, 행정장관으로 임명된 양빈 장관이 중국 당국에 의해 체포되는 사건이 발생함으로써 신의주 특구에 대한 신뢰성이 크게 손상된 상태이다.

신의주 개발의 관건은 중국의 태도에 달려있다. 신의주 지역은 중국 단둥 지역과 바로 접해있다. 단둥지역은 현재 사회간접자본이나 제도적 측면, 인적 자원 면은 물론이고 중국시장으로의 진출이라는 차원에서도 신의주 지역보다 월등히 우위에 있다. 따라서 신의주 행정특구의 과제는 이 지역보다 우월한 환경을 조성할 수 있을 것인가, 그리고 중국지역과 어떻게 조화를 이룰 것인가가 과제이다. 신의주 지역의 배후시장은 중국시장인데 중국이 신의주를 중국과 무차별한 지역으로 인정해야 의미가 있다. 외국자본은 배후시장 진출이 중국 본토보다 까다롭다면 굳이 신의주를 선택할 이유가 없기 때문이다. 또한 전력, 교통, 용수 등 대부분의 대규모 사회간접자본을 당분간 중국 지역에 의존할 수밖에 없다. 나진선봉지역과는 달리 현재 신의주의 출로는 모두 중국 단둥지역으로 집중되어 있다. 철도와 도로는 물론이고 항만, 항공 등 모든 부문이 중국을 통해야만 할 입장이다. 만일 신의주 개발에 대한 중국과의 협조가 용이치 못하면 중국은 문을 닫을 것이며, 이는 곧바로 신의주의 고립으로 이어질 수밖에 없는 것이다. 한편 중국의 국경지역은 항상 가장 늦게 개방했던 점으로 미루어 경제적 번영보다는 중국체제의 안정이 최우선 과제이다. 이런 관점에서 북한이 신의주를 가장 발전된 형태의 시장경제를 운영할 경우 중국지역과의 균형점을 찾기 어렵게 됨으로써 중국의 심기를 건드릴 수 있는 측면 또한 존재한다. 결국 신의주 개발은 중국지역과 보완관계를 유지하는 차원에서 개발될 수밖에 없는 상황에 있는 것이다. 북한이 이를 간과한 측면이 있다.

또한 11월에는 금강산 관광지구법과 개성공업지구법을 발표했다. 남북간에 오랜 협의기간을 거쳐 남한의 자본을 겨냥한 개방을 본격화 한 것이다. 금강산과 개성 두 지역 모두 개발업자에 의해 특구를 개발하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 특히 특구지역의 관리기관을 개발업자가 추천한 인물들을 중심으로 구성하도록 함으로서 남한 인사가 특구지역의 관리자로서 활동할 수 있는 길을 열어 놓았다. 또한 각종 세제 혜택은 물론 비자없이 출입증만으로 출입이 가능토록 했다. 또한 옥외광고를 제외한 다양한 유형의 선전 광고까지 허용을 했다. 투자대상자는 남한을 분명히 명기하고 있으며 남한 이외에 해외동포 및 외국자본에 까지 투자의 길을 열어 놓았다. 그러나 각각의 투자법 전체에 흐르는 이미지는 마치 개발업자가 개방해 달라고 요청해서 특별히 허용한 듯한 인상이 강하다. 개성공업지구법의 경우 개발업자 관련 조항을 한 개의 장(제2장)으로 별도로 설명하고 있는 점으로 미루어 개발업자에 대한 의존도가 대단히 높음을 알 수 있다.

최근 북한이 개방을 발표한 신의주, 금강산, 개성 지역은 90년대 초반의



나진선봉과는 근본적인 차이를 보이고 있다. 바로 개발의 주체가 북한이 아니라 남한이다. 지역개방을 하지만 북한이 직접 개발하는 것이 아니라 남한 및 외국자본에 일임해서 운영하려는 의도를 읽을 수 있다.

### 3) 핵문제의 발생

그러나 지난해 10월 3일부터 5일까지 제임스 켈리 미국 대통령 특사가 방북했을 당시 북한이 제네바합의에 따라 중단키로 한 핵 개발계획을 추진하고 있음을 시인한 사실이 미국과 한국정부의 동시 발표(10월 17일)로 세계에 알려지게 되었다. 실로 충격적이었다. 북한은 미국이 터무니없는 주장으로 한반도의 위기를 고조시키고 있다고 하면서, 미국이 북한과 불가침 조약을 체결한다면 핵개발계획을 포함한 핵을 포기하겠다는 입장을 보였다. 사실 북한입장에서는 당황할 수밖에 없었을 것이다. 내부적으로는 7·1경제관리개선조치라는 일종의 개혁을 추진하는 한편, 신의주, 개성 등을 개방하기로 결정하는 등 많은 변화조치를 취하고 있었다. 또한 남북관계가 급진전되고 있었으며, 일본과의 관계도 정상회담 이후 국교수립을 위한 행보를 띠고 있었던 시점이었다. 따라서 한미일 정책공조의 틀에서 본다면 미국의 대통령 특사가 방문한다는 것은 북한의 변화를 국제사회가 수용하겠다는 메시지로 받아들이기 충분했다.

그러나 결과는 전혀 달랐다. 북한은 체제보장과 핵문제 해결을 타협점으로 찾고 있었던 것이다. 반면 미국 부시 행정부의 입장은 전혀 다르다. 94년 제네바 핵합의 자체가 문제가 있다고 판단하는 근거로 당시 클린턴 행정부는 북한체제가 조만간 붕괴할 것이라는 전제하에 제네바 핵합의를 이끌었다고 보고 있다. 따라서 그러한 우를 다시는 범하지 않을 것이라는 분명한 입장을 가지고 있다. 더욱이 9.11 테러 이후 미국의 대외정책은 근본적 변화를 보여왔다. 북핵 문제도 이 원칙에 예외는 없다. 미국에 대해 적대시 정책을 가지고 있으면서 이를 핵, 미사일이라는 대량 살상무기 개발과 연계하여 미국과 협상을 하려는 북한을 용납하지 못하는 것이다. 반면 북한은 절대절명의 위기상황으로 인식하고 있다. 즉 미국의 노림수는 북핵 제거가 아니라 북한 지도부 제거에 있다고 생각한다. 따라서 북한은 이 문제에 있어서는 타협점을 찾을 수가 없을 것이다. 미국과 북한은 서로 평행선을 달릴 수밖에 없는 상황으로 치닫게 되었고, 중국, 일본 등이 북핵 문제의 국제적 해법을 찾기 위해 본격적으로 참여하기 시작했다. 최근의 북중미 북경3자회담과 미일 정상회담은 이러한 분위기를 보여주는 것이다.

## 5. 북한의 변화 전망과 과학기술협력 방향

### 1) 북한의 변화 전망

이제 북한이 최근 보이고 있는 경제정책 변화를 종합적으로 정리해 보자. 북한은 종합적인 경제정책 운영방향을 마무리하고 있다. 우선 비개방지역은 7·1 경제관리 개선조치를 통해 계획경제의 정상화를 이루고 안정적인 경제 운영을 도모하고 있다. 반면 개방지역은 북한지역을 네 개의 점(개방지역; 신의주, 개성, 금강산, 나선시)으로 하여 지역별 특성에 맞는 개방 방식을 택하며 개방을 통한 경제적 이득을 추구하고자 한다. 이러한 종합틀을 운영하기 위한 대외환경 개선에 주력하여 국제사회에서 문제를 일으키지 않으면서 독자적 생존방식을 추구하고자 한다. 그러나 핵문제로 인해 북한의 이러한 의도는 진전을 보이지 못하고 있다. 결과적으로 국제사회는 북한이 국제사회의 일원으로 편입되기 위해서는 국제질서를 준수해야 한다는 것을 경고하고 있는 것이다. 북한이 내부적으로 많은 변화를 추진하더라도 그것이 신뢰성을 얻지 못한다면 같은 일원으로 받아들일 수 없다는 것이다. 이제 북한의 선택이 남아있다. 핵문제의 해결을 통해 신뢰를 얻고 국제사회의 일원으로 편입됨으로서 경제문제를 해결할 것인지, 아니면 90년대 초반 상황이 재연되면서 어려운 국면으로 들어갈 것인지를 선택해야 한다. 특히 이번에 취한 북한의 경제정책 변화는 국제사회에서 북한이 고립될 경우 경제에 치명적인 손상이 가해지게 될 것이다. 화폐공급이 확대된 상태에서 물자공급이 공식부문에서 원활히 이루어지지 못할 경우 사경제부문의 확대는 가속화됨과 동시에 북한 경제 자체가 와해될 위험까지 내포하고 있는 것이다. 북한의 정책변화는 불가역적이라는 지적이 바로 여기에서 출발한다. 또한 북한을 제외한 모든 환경은 시장경제질서로 유지되고 있다. 이것이 북한에 주는 시사점은 북한은 폐쇄적인 계획경제를 고수할 경우 절대 경제문제를 해결할 수 없음을 의미하는 것이다.

결국 북핵문제의 해결방향은 일단 평화적 해결단계를 거치게 될 것으로 보인다. 미국을 비롯한 국제사회는 북한이 먼저 신뢰를 받을 수 있을 만한 결정을 내리고 이를 실질적으로 추진하는 모습을 보여주길 기대한다. 그렇다면 이어서 북한에 대한 경제적 지원 등을 고려해 볼 수 있다는 입장이다. 그러나 만일 북한이 국제사회에 대한 신뢰도를 제고하지 못하고 벼랑끝 전술을 고수하고 생존을 위한 위험한 전략을 택할 경우 경제제재를 비롯한 ‘추가

적 조치'를 취하게 될 것이다. 이 경우 북핵문제의 평화적 해결은 점점 어려워질 것으로 보인다.

그렇다면 현재 북한은 어떤 입장을 견지할 것인가가 관건이 된다. 금번 평양에서 개최된 남북경협추진위원회에서 북한이 보인 모습은 향후 북한태도를 판단하는데 중요한 단서를 제공하고 있다. 북한은 남북관계는 지속적으로 유지하면서 한미관계의 균열을 도모하는 모습을 보였다. 이는 북한이 핵문제를 접근하는데 과거 방식에 머물러 있음을 의미한다. 더욱이 우리 정부도 북핵 문제에 단호한 태도를 견지하지 못했다. 남북경협추진위원회는 경협문제를 다루는 것이므로 북핵 문제를 공식적으로 다루기보다는 기존 사업을 안정적으로 추진하는데 보다 역점을 두고 있는 듯했다. 그러나 심지어 중국조차도 북한 핵문제에 대해서는 단호한 입장을 보이고 있다. 북경 3자 회담을 성사시키기 위해 중국은 대북지원 일시중단이라는 압박수단을 사용하기까지 했다. 중국도 북한핵문제 해결을 위한 국제적 압박에 동참하기 시작한 것이다. 한국도 이러한 국제적 움직임에 적극 동참해야 할 것이다. 북한은 믿을 구석이 없어지는 시점에서 분명한 선택을 하게 될 것이다. 지금 북한은 엄청난 재앙이 한반도에 일어날 것이라고 말하고 있지만, 오히려 엄청난 재앙은 남북한이 국제사회의 흐름과 역행할 경우에 일어날 가능성이 더욱 높다. 결국 북핵문제가 평화적으로 해결될 수 있을지의 여부는 직접적 당사자인 남북한의 현명한 선택에 달려있다 해도 과언이 아니다. 특히 한국정부가 한미간 정책공조의 강화, 다자간 해결의 틀 모색, 대북정책의 일관성 유지 등을 지속하는 것은 북핵 문제를 평화적으로 해결하는데 크게 기여할 것이다.

## 2) 남북한 과학기술 협력 방향

이러한 차원에서 남북한 과학기술 협력과 관련하여 두 가지 관점을 정리해 본다. 우선 북한의 경제정책 변화에 따른 협력방안을 모색하는 것이다. 4곳의 개방지역은 실질적인 협력을 추진할 수 있는 대상지역으로 판단된다. 개성지역은 남북한 산업협력을 위한 상용기술연수 및 기술자 양성 방식의 협력을 추진할 수 있을 것이다. 이는 개성공단 관리기관과 협력하여 기술연수소를 설립 운영할 수 있음을 의미한다. 또는 개성공단에 투입되는 인력들은 일차적으로 기술연수(일반 연수 포함)과정을 거친 후 현업에 배치할 수 있는 시스템을 구축할 수도 있을 것이다. 한편 신정부는 동북아경제중심건설을 국정과제로 채택하고 있다. 여기에는 경기도를 중심으로 경제특구 건설에

대한 구상이 포함되어 있다. 개성공단에 대한 접근도 수도권 지역의 경제특구 건설과 연계해서 구상할 경우, 개성공단은 수도권 경제특구의 생산 배후지로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이 경우 남북간 기술협력 방향은 생산 배후지로서 남쪽의 첨단기술분야와 연계할 수 있는 인적, 물적 시스템을 구축할 필요가 있다.

신의주지역은 연구기관 또는 대학간의 공동연구의 장으로 활용할 수 있을 것이다. 특히 단순히 남북간 과학기술협력이라는 한정된 틀에서 벗어나서 남북한 및 중국의 공동기술연구 및 개발 차원으로 확대 운영하는 것을 기획해 볼 수 있다. 한 사례로 국내의 한방연구소와 북한의 국내의 대학과 연계하여 신의주지역에 분교를 설치하거나, 기술연구소를 공동 설치하고 남북한 및 중국의 기술인력들이 공동 프로젝트를 추진할 수 있는 여건을 조성하는 것도 실질적인 협력단계로 진입하는데 많은 도움이 될 것이다. 대학간 과학기술 협력은 신의주 지역에 북한대학의 과학분야 학과와 공동으로 국내 대학의 과학기술 연구 분소를 설치하고, 기술교육 및 공동 연구프로젝트를 추진하는 것도 효과적일 수 있다. 특히 신의주 지역은 경의선 연결시 중국과의 육상교통 중심지로 발전할 전망이므로 교통 물류분야의 기술협력 중심지와 같은 장기 플랜을 가지고 접근할 필요가 있다.

한편 북한내부 기관들과의 기술협력은 기존의 추진방식대로 꾸준히 인내를 가지고 접근해야 할 것이다. 일단 북핵 문제 등 외부적 안보환경의 변화가 북한과의 과학기술 협력을 추진함에 있어서 전제 조건이 되고 있으므로, 환경 변화의 추세를 따라가야 할 것이다. 최근에는 북핵 문제의 해결에 모든 초점이 맞추어져 있지만, 이는 북핵 문제가 어떤 형태로든 풀려나갈 시점이 다가오고 있음을 의미한다. 그러나 북핵 문제 해결 이후 남북간 협력이 보다 활성화될 것에 대비한 준비는 상대적으로 미흡한 실정이다. 따라서 남북간 과학기술 분야의 인적인 교류는 지속적으로 유지해야 한다. 이 과정에서 기술협력의 필요성을 북측이 인지하고 이를 바탕으로 환경이 개선되었을 때 실질적 협력을 추진할 수 있을 것이다.

한편 남북경협추진위원회에서 과학기술분야를 다룰 수 있도록 협력사업에 대한 다양한 아이디어, 예를 들면 과학기술관련 자료의 제공 및 교환, 북한의 과학원과 남한의 과학기술원간의 상호교류, 기술표준화 작업 등을 준비해야 한다. 현실적으로 아직은 과학기술분야를 다룰 수 있는 단계는 아니지만, 현안과제들이 해결된 이후에는 북한의 관심도와 남북한 경제교류 진전도를 감안할 때, 과학기술교류에 대한 의제가 채택될 가능성이 높기 때문이다.