

북한의 개혁 개방 시나리오와 남북경협

김연철(고려대 아세아 문제연구소 연구교수)

1. 들어가는 말

2002년 북한의 경제관리 개선 조치는 북한 경제사에서 새로운 국면이 시작되었음을 의미한다. 북한은 1970년대 초반 유럽(프랑스 등)과 일본 등으로부터 플랜트를 적극 도입했으나, 이러한 경제개방 시도는 오일쇼크와 북한의 비철금속 가격 하락으로 결국 북한에게 모라토리엄(지불유예) 선언을 남겨주었다. 이후 북한은 1984년 합영법을 채택하여, 조총련과의 조조(朝朝) 합영을 시도했으나 가격경쟁력 상실과 시장확보 실패 등으로 근근히 명맥을 이어가고 있다. 1991년 나진선봉 (자유)경제지역 선포로 경제개방에 나서기도 했지만, 제도적 미비, 지경학적 불리, 열악한 국제환경, 남북관계의 교착 등으로 성과를 가져오지 못했다.

2002년 경제관리 개선 조치는 과거의 변화 시도와 질적으로 다른 환경에서 추진되고 있다. 1990년대 중반이후의 경제위기가 가져온 현실적 변화를 북한 당국이 수용한 것으로 어쩔 수 없는 선택이며, 정책적 양보의 형태를 보여주고 있다. 사회주의 국제 무역시장의 부재로 북한은 자본주의 세계시장구조에 편입되어야 하며, 자본주의 세계경제권내에서의 비교우위 및 경쟁력 있는 발전 전략을 모색해야 할 시점이다.

그렇지만 북한의 경제정책 변화는 핵문제를 비롯한 대외환경의 개선에 따라 수준과 단계가 결정될 것으로 예상된다. 특히 핵 문제를 비롯한 북미 관계 개선 여부는 북한의 경제정책을 퇴보시키거나, 개선하는 데 결정적 변수임에 틀림없다.

이런 점에서 한반도의 정치 군사적 환경 변화에 따른 북한의 개혁 개방 시나리오와 이것이 남북경협에 미칠 영향을 살펴볼 필요가 있다.

2. 북한 개혁개방의 시나리오 설정

1) 주요 변수 설정

북한의 경제개혁 유형에 영향을 미치는 주요변수로는 ① 북한의 정책선택, ② 한국의 대북 정책, ③ 미국의 대북 정책을 생각해 볼 수 있다. 북·일 수교협상의 결과에 따라 지급될 전후 배상금(70억-100억달러)은 북한 경제개발 기금의 중요한 부분이지만, 일본의 대북 접근은 한미 양국과의 공조아래에서 추진될 수 밖에 없기 때문에, 독립변수는 아니다.

시나리오 구성축을 구성하기 위한 요인은 북한의 경제개혁에 중요한 영향을 미치지만 가변성이 높고 변동폭을 예상하기 어려운 현상들로 시나리오 구성의 핵심 부분이라고 할 수 있다. 이 구성 요인들은 불확실성과 변동폭이 크기 때문에 경제개혁 유형과 과정을 결정짓는 변수이다.

<표 1> 북한의 개혁·개방에 영향을 미치는 구성요인

구 분	내 용
북 한	① 경제 발전에 대한 지도부의 인식(perception) 수준 ② 기존 정치사상 체제의 변화 의지 ③ 남북관계 진전과 대남 경험 활성화 의지 ④ 북미 관계 개선여부
한 국	① 대북 포용정책의 지속 여부 ② 경기 활성화와 기업들의 투자여력 ③ 국민들의 여론과 대북지원 여부
미 국	① 대북 포괄협상 수용 여부 ② 북미 관계 정상화와 북한의 체제 보장 여부 ③ 대북경제제재 완화여부
기 타	① 북일 수교협상과 대북 배상금 지급 ② 국제금융기구의 대북 경제개발 지원

시나리오 축을 추출키 위해서는 그 중에서도 특히 핵심적인 요인을 선택해야 된다. 우선 북한의 경제정책 선택은 북한 지도부의 변화의지에 달려 있다. 과거회귀, 소극변화, 적극변화에 따라 경제개혁의 폭과 속도가 다르게 나

타날 수 있기 때문이다.

한국의 대북 정책, 미국의 대북정책, 그리고 국제사회의 대북지원등은 통칭해서 ‘국제사회의 북한시장 참여’로 정리할 수 있으며, 참여양상은 봉쇄, 소극적 참여와 적극적 참여로 양분할 수 있다. 따라서 북한의 경제개혁 유형은 북한 지도부의 변화 의지(후퇴, 소극변화·적극변화)와 국제사회의 북한 시장 참여 수준(봉쇄, 소극참여·적극참여)에 따라 결정된다고 볼 수 있다.

2) 시나리오 축의 내용

(1) 북한 지도부의 변화 의지: 후퇴, 소극변화, 적극변화

북한 지도부의 변화 양상은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 후퇴, 소극변화, 적극변화 등이다. 먼저 과거후퇴란, 2002년 7월부터 시작된 경제관리 개선조치를 중단하고, 다시금 과거 통제체제로 복귀하는 것을 의미한다. 신의주 개방과 개성 공단 등은 중단하지 않지만, 한반도의 긴장 상황 지속으로 답보 상태를 지속할 것이며, 대외정책에서는 벼랑끝 전술을 선택하면서, 군사적 동원을 통해 긴장상황을 준비 할 것이다.

소극변화는 대내적으로 임금 및 물가를 현실화했으나, 지속적으로 행정가격을 통해 관료적 통제를 지속하며, 독립채산제를 확대 시행하나, 기업의 파산이나 실업을 인정하지 않으며, 농산물 시장을 비롯한 비국영 부문을 인정하지 않는 경우를 의미한다. 대남 대화는 지속하지만 개성공단 등에 대해서는 노동시장을 허용하지 않고, 대미 관계의 악화를 방지하면서, 남북관계, 북일 관계를 통해 대외적 공급 상황을 개선하기 위해 노력하는 상황을 말한다.

적극변화란 경제위기를 극복하기 위해서는 개혁 확대가 불가피하다고 보고, 개방정책의 가속화 및 인센티브 체계의 변화를 비롯한 적극적인 경제정책 변화를 시도하는 경우이다. 경제정책의 변화를 반영하기 위해 주체사상 등 기존의 사상체계를 실용주의적으로 재해석하고, 당을 중심으로 한 정치우위체제에서 내각 관료의 책임성이 제고된 행정우위체제로 변화할 것이며, 대량살상무기(핵·미사일)를 포기함으로써 북미 관계정상화와 미국의 대북경제제재 완화를 유도하며, 일본과의 관계정상화를 통해 전후배상금을 경제개발기금으로 활용하며, 국제금융기구의 대북경제개발지원 환경을 조성하는 것이

다.

(2) 국제사회의 북한 시장 참여수준

국제사회의 북한 시장 참여수준은 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 봉쇄, 소극참여, 적극 참여 등이다. 먼저 봉쇄란 핵문제 국면이 장기화되면서, 한·미·일 3국은 인도적 지원을 최소화하고, 대부분의 경제협력을 중단하는 경우다. 남북 대화가 중단되고, 남북 경제 협력이 최소화하며, 북일 수교회담 역시 중단될 것이며, 북한은 에너지, 식량 등의 공급 부족 현상을 겪으며, 경제 특구 구상역시 주변국의 불참으로 실패할 것이다.

소극참여의 경우는 북한이 핵 문제 해결 의사를 밝히고, 협상 국면이 지속되지만, 북미간 의견차이로 미국의 대북 경제제재는 지속되고, 북한의 국제 금융기구 가입도 불가능한 경우를 말한다. 남북 경제협력은 북미 관계의 교착으로 투자를 최소화하고, 기존의 교역과 위탁가공 중심으로 현상을 유지할 것이다. 중국의 대북 지원이 지속되고, 일본의 인도적 대북 지원은 지속되지만, 북일 수교회담은 장기화될 것이다.

적극참여는 북미간 포괄 협상안이 타결되면서 북한은 핵·미사일을 포기하는 대신 한·미·일 3국이 북한에 대한 체제보장과 경제개발 지원을 본격화하는 경우를 말한다. 남북 관계는 정상회담이 정례화되고 남북 경제협력추진위의 정상가동으로 경제협력의 제도적 장치가 보장됨으로써 다양한 교류협력이 활성화될 것이다. 미국은 북한과 외교관계를 정상화하고 대북 경제제재를 철폐하며, 일본은 대북 국교정상화를 통해 배상금(70억-100억 달러)을 유무상원조 및 공적원조 형식으로 지불할 것이고, 북한의 ADB 가입을 근거로 국제금융기구의 북한 인프라 구축 및 경제개발원조가 본격화될 것이다.

3. 개혁개방 유형 도출

1) 개혁개방의 유형

북한지도부의 변화 의지와 국제사회의 북한시장 참여수준이라는 시나리오 작성축에 따라 가능한 유형은 다음과 같다.

<표 2> 북한 경제개혁의 유형 구분

국제사회의 북한시장 참여수준 / 북한지도부의 변화의지	과거 후퇴	소극 변화	적극 변화
봉쇄	① 전시형 통제경제	② 개방없는 부분개혁	가능성 없음
소극 참여	③ 개혁없는 부분개방	④ 부분 개혁개방	가능성 없음
적극 참여	가능성 없음	⑤ 부분개혁/ 전면개방	⑥시장 개혁

먼저 전시형 통제경제는 한반도의 신냉전 상황을 반영하는 시나리오이다. 한·미·일 3국과 북한의 긴장이 고조되고, 북한은 변화의 움직임을 포기하면서 중앙집권적 계획경제를 강화하는 것이다. 개방없는 부분개혁 시나리오는 북한의 변화 의지는 높으나 국제사회의 대북 참여도가 낮은 상황의 시나리오로, 일종의 현상(위기)관리형 정책으로 볼 수 있다. 개혁없는 부분개방은 국제사회의 대북 참여도는 높은 편이나 북한의 변화의지가 소극적인 상황의 시나리오이고, 부분 개혁개방은 북미 관계가 악화되지 않은 가운데, 남북 관계가 지속 개선되는 상황에서의 시나리오이다. 부분 개혁과 전면개방 상황은 북미 관계 개선을 포함한 국제환경의 개선으로 한·미·일 3국의 대북지원 및 투자가 증가하나, 북한의 경제정책 변화가 소극적인 상황의 시나리오이다. 시장 경제형 개혁은 국제사회의 대북 참여도와 북한의 변화의지가 동시에 높은 시나리오라고 볼 수 있다.

현실적인 가능성을 보면, 북한의 경제정책은 부분개혁에서 전면개혁으로 점진적으로 이행할 것으로 예상된다. 한반도 정세 악화시 전시동원형 통제경제로의 후퇴가능성을 배제할 수 없으나, 국제환경의 점진적 개선을 고려한다면, 점차적으로 시장개혁으로 단계적으로 진화해갈 것으로 예상된다.

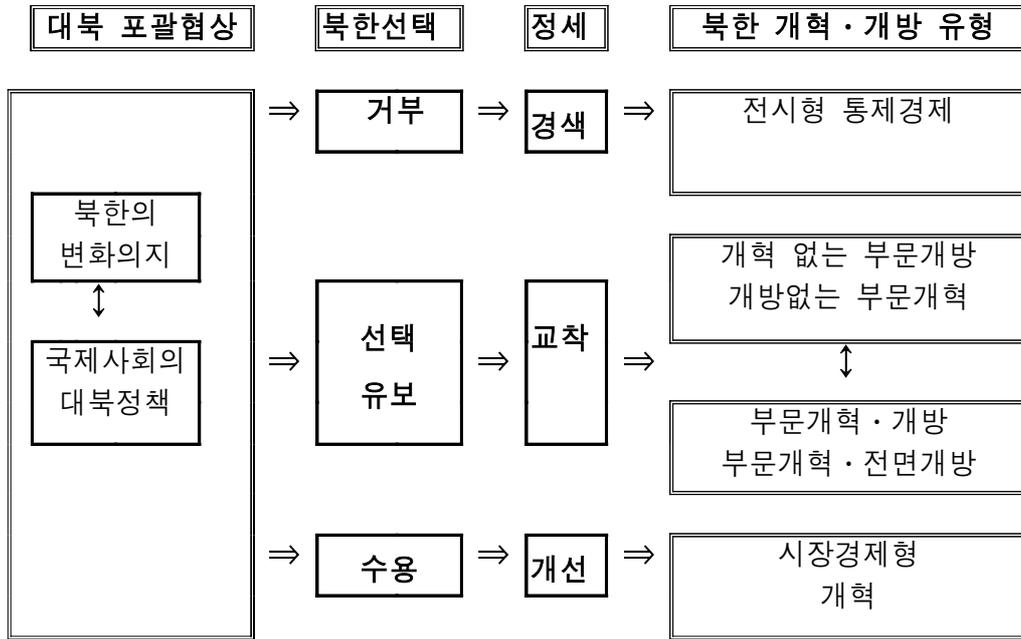
<표 3> 시나리오별 비교

	조건	개요	주요 조치	예상 효과
전 시 동원형 통제경제	· 변화의지 후퇴 · 봉쇄적 대외관계	· 긴장고조 · 공급부족 · 전시형 통제	· 식량난 대응 · 선행부문 중시 · 가격 통제 · 중·러 의존	· 탈북주민 증대 · 동요 발생 가능
개방 없는 부분개혁	· 소극적 변화의지 · 봉쇄적 대외관계	· 외교관계 교착 · 체제안정 · 군부 중심 운영	· 부분적 제도개선 · 중앙통제 약화 · 이윤 도입 · 물질적 자극제 · 프로젝트중심 투자	· 과도적 성과 · 장기적 한계
개혁 없는 부분개방	· 변화의지 후퇴 · 소극적 대외개방	· 제한적 관계 개선 · 내부 개혁 부재 · 특구중심 개방	· 국제금융기구 활용 도모 · 경제특구 활용 · 위탁가공교역 중시 · 중공업우선정책 유지	· 대외관계 정체 · 제한적 외자유치 · 특구의 투자환경 미비 · 남한기업 대북투자 정체 · 체제유지 위한 통제강화
부분 개혁·개방	· 소극적 변화의지 · 소극적 대외개방	· 내부 개혁 추진 · 남북관계 중시 개방 · 제한적 북미관계개선	· 공유재산 하 시장 도입 · 중앙계획 하 분권화 · 경제효율성 중시 · 경공업 중시 · 연성계약 하 기업자율	· 사회주의담론 유지 · 강온파 정책 대립 · 개인주의 경향 확대
전면개방 부분개혁	· 소극적 변화의지 · 적극적 대외개방	· 개혁보다 개방 중시 · 개혁 지체가 개방역 제	· 거시지표 중심 통제 · 주요 상품 통제 유지 · 경공업중시정책 시작 · 적극적 대외개방정책	· 공식 시장 확대 · 암시작의 공식화 · 개혁 요구 증대
시장개혁	· 적극적 변화의지 · 적극적 대외개방	· 북한 개방 · 북미관계 개선 · 남북경협 활성화	· 북한 발전전략 수정 · 세계경제 편입 · 개혁·개방 동시 추진 · 사유화, 시장화 추진	· 사회통합원리 조정 · 주민 의식 변화 · 권력지형도 변화 · 불평등 발생 · 점진적 체제전환

북한의 개혁 확대를 위한 핵심변수는 대외환경의 개선이라고 볼 수 있다. 한반도의 냉전체제가 지속되는 한 북한은 군수공업을 위해 중공업 우선 노선을 계속적으로 추진할 수밖에 없어, 소비재 생산의 정상화나 외부 지향적 경제정책에 한계가 있다. 따라서 북한의 수출 지향형 경제체제로의 전환은 북한을 둘러싼 적대환경이 개선되고, 북한 당국의 체제위협 의식이 약화될 때 가능하다고 볼 수 있다.

특히 북한의 선택에서 주목되는 것은 한·미·일 3국과 북한이 벌이고 있는 대북 포괄적 협상의 결과이다. 협상이 성공되면, 시장경제형 개혁으로 나갈 것이며, 실패하면 중앙집권적 계획강화로 후퇴할 것이다. 그렇지 않고, 장기적으로 협상 교착이 지속되면, 부문개혁 유지가 나타날 것이다.

<그림 1> 포괄협상안의 성공여부에 따른 개혁개방 유형



4. 북한의 개혁 개방이 남북 경협에 미칠 영향

북한의 정책변화가 남북관계에 미칠 영향은 개혁개방 수준의 차이에 따라 달라질 수 있다. 현재 상황에서 국내경제정책 변화가 무역정책 및 경제특구 정책에서의 변화를 가져올 수 있지만, 아직 확인되지 않고 있다. 국내경제정책 변화가 보다 구체화되면, 외부 투자자의 상당한 관심을 유도할 수 있을 것으로 예상된다.

우선적으로 환율 현실화 및 무역의 분권화가 구체화될 경우, 남북경협은 완전히 새로운 국면으로 이행할 수 있다. 환율현실화 및 무역 권한 확대는 남북경협에서 가격경쟁력의 확보를 의미하기 때문이다. 동일 언어와 동질적인 문화적 전통의 공유를 전제로 할 때, 많은 기업들이 대북 진출에 관심을 가질 것으로 예상된다. 교역, 위탁가공 분야의 확대가 예상되며, 직접투자를 위한 협력도 시작될 수 있다. 다만 북한의 내수시장이 본격 개발되기 이전에는 주로 수출 생산기지로서의 의미가 있지만, 미국의 경제제재 때문에 수출에는 한계가 있다.

또한 장기적으로는 7천만의 시장 규모를 바탕으로 내수지향형 경제발전 전략의 계기가 부여될 것으로 예상된다. 물론 북한의 구매력 수준이 아직은

낮은 상황이기 때문에 중고가 제품의 대북 수출은 당분간 최소 수준에 머물 전망이다. 하지만 장기적으로 남북한의 상품거래 및 노동분업구조 정착으로 내수지향형 발전이 가능할 수 있는 경제력 규모를 갖춘다는 점에서 새로운 경제발전 전략의 모색이 본격화될 것으로 예상 된다.

북한의 시장개혁 국면은 남북한의 평화 상태와, 전면적인 신뢰관계의 제도화 및 경제협력의 제도화를 전제로 한 것이다. 따라서 북한의 시장개혁이 본격화될 경우, 실질적인 남북연합 단계로 진입할 수 있다.

5. 북한의 개혁 유도를 위한 남북경협 전략

북한의 개혁 확대를 유도할 수 있는 정책 대응이 필요하다. 우선적으로 남측의 공급확대로 북한의 불안정성을 최소화해야 한다. 현 수준에서 북한의 개혁조치가 유지되고, 확대되기 위해서는 외부 공급이 있어야 하는데, 북한이 대외개방에 나설 수 있는 인센티브를 준비할 필요가 있다. 이런 점에서 개성 개발을 활성화할 수 있는 비전(개성이 개발되었을 때, 북한이 얻을 수 있는 실제적인 효과)제시와 관광확대 정책이 필요하며, 북한내 개혁과의 입지를 넓힐 수 있는 정책적 준비가 필요하다.

또한 동북아시아 지역협력의 차원에서 남북경협 전략을 모색할 필요가 있다. 향후 북한 핵문제를 포함하여 이른바 ‘북한 문제’의 해결 과정은 동북아의 새로운 경제 협력 기회가 될 것이다. 북한의 대량살상무기 문제의 근본적 해결은 북한에 대한 체제보장과 더불어, 북한의 경제 현대화 및 개방경제에 참여할 수 있는 국제사회의 경제협력 프로그램의 제시를 통해 새로운 발전 전략의 전환 기회를 제공하는 것이다. 특히 교통 및 에너지를 중심으로 하는 북한의 중계거점 역할은 동북아 지역경제권의 형성에 결정적 계기를 제공할 수 있다.

특히 동북아 경제중심 국가의 핵심은 남북경제협력으로 이에 대한 관심이 필요하다. 지정학적 측면에서 동북아 각국과의 교통(철도 등)·에너지(가스 등) 연결을 위해서는 남북한의 연결이 전제되어야 한다. 북한측 철도 노선의 정상화 방안이 핵심 과제이며, 가스관의 북한 통과 역시 중요하다. 투자 전략적 측면에서 새로운 사업기회가 될 중국의 동북지방이나, 러시아 시베리아

극동 지역 진출은 북한의 중계거점 역할을 전제하고 있다.

구체적인 남북경협 전략과 관련해서는 북한의 투자환경이 정착되는 데 일정한 시간이 걸리기 때문에 당분간 공적 협력사업의 역할이 중요하다. 첫째, 공적 투자사업을 활성화하기 위해서는 경협에 대한 남한 사회 내부의 인식 재정립이 필요하다. 경협 활성화는 남북한이 함께 잘 살 수 있다는 점에서 호혜적이다. 경협은 일방적인 지원과 다르며, 남측의 우월한 경제력으로 북한을 지원하는 것이 아니라, 남북 양측이 상호 협력을 통해 경제활로를 찾는 것이다. 경협 정책의 방법론과 관련해서는 생산적 비판이 보다 활성화될 필요가 있지만, 접촉을 통한 변화만이 현재의 냉전구조를 변화시킬 수 있다는 화해와 협력정책의 핵심적 전제를 사회적으로 확대시켜 가야할 필요가 있다. 따라서 남북협력기금을 확충하고 공적투자의 비중을 더욱 높여 초기국면의 불안정성을 최소화하는 것이 남북경협 분야의 우선적 과제다.

둘째, 경의선과 동해선의 연결이후 한반도 종단 철도와 대륙횡단철도(TSR,TMR, 혹은 TCR)의 연계를 위해서는 북한측 구간의 철도 현대화가 필요하다. 러시아 측은 북한 내 해당 철도 노선의 개량 사업비로 약 24억9천6백만달러(약 3조1천2백억원)가 소요되고 공사기간은 3~5년으로 추산하고 있다. 이에 따라 향후, 남북한과 러시아, 일본, EU국가 등이 참여하는 국제 컨소시엄 구성을 적극적으로 모색해야 된다.

셋째, 경제협력의 제도적 장치 역시 지속적인 협상을 통해 구체화해야 한다. 남북한간의 4개 합의서의 채택으로 남북경협에 적용할 최초의 제도적 장치가 마련되었으나, 이행을 위한 후속논의는 답보상태를 보이고 있다. 향후 세부 분야에 대한 당국간 합의가 있어야 하며, 특히 구체적인 사례 적용을 통해 보다 안정적인 제도적 틀로서 발전해야 할 과제를 남기고 있다.

한편 현실 가능성을 고려한 개성공단의 발전 전략이 필요하다. 개성공단이 대규모 산업 공단으로 개발되기 어려운 이유는 미국의 대북 경제제재로 수출 기지로서의 효과가 당분간 발휘되기 어렵고, 북한의 개혁확대에도 불구하고 직접투자 환경(특히 노동시장)이 어느 수준까지 제시될지 분명치 않으며, 공단의 경제효과를 명확히 예측하기 어려운 불투명한 상황에서 인프라 투자의 경제성에 대한 논란이 발생할 가능성이 크기 때문이다.

이에 따라 초기 투자를 최소화하고 수도권에 오염유발 산업을 억제하며 북

한의 정책변화 한계 및 국제환경을 고려한 실용주의적 개성개발전략이 요구되고 있다. 경의선 연결이후 우선적으로 개성지역에 관광인프라 확충을 위한 지원(문화재 개보수를 위한 공동조사 및 개선) 및 관광 편의사업(숙박 등)을 중심으로 협력 방안을 모색하고, 환경 친화적 산업을 중심으로 소규모 공동연구단지 및 위탁가공 협력을 추진하며 북한의 IT인력 양성을 위한 교육단지 등을 적극적으로 추진할 필요가 있다.