



## 북한 경제개혁을 위한 남북경협

/ 오승렬(한국외대)

머리말

북한의 정치경제 환경과 경제적 딜레마

대북 경제정책의 기본구도

북한 경제 개혁개방 평가지표의 설정

북한 경제체제의 전환 유도를 위한 남북경협 로드맵

맺음말



## 1. 머리말

북한 핵문제 해결을 위한 6자회담이 지난해인 2005년 11월 이후 열리지 못하고 있을 뿐 아니라 북한의 미사일 발사(2006년 7월 5일) 및 핵실험 단행 발표(2006년 10월 9일)로 인해 앞날을 결코 낙관할 수 없는 상황이다. 문제의 핵심은 북한의 선(先)금융제재 해제요구와 나날이 강도를 더해 가는 미국의 전방위적 압박이 접점을 찾지 못하고 있다는 점이다. 북한이 핵실험을 성공적으로 실시했다고 공표한 현 시점에서 '선지원'을 통해 북한 핵문제를 풀어보려는 과거의 대북 경제지원정책은 설 자리를 잃게 되었다. 설사 앞으로 우여곡절 끝에 6자회담이 재개되더라도 우리가 제시할 현실적 대안이 마련되지 않고서는 한반도 평화문제는 진전을 보기 어렵다. 이제 미국과 북한이 다같이 흥미를 느낄 수 있으며, 북한의 변화를 염두에 둔 새로운 대북 경제지원 방향의 모색이 절실하다.

그동안 남북한 간 경제협력 청사진은 대부분 '핵문제 해결을 전제로' 논의를 전개하고 있었다. 또 경협 내용 역시 핵문제 해결 또는 6자회담의 순조로운 진행을 전제로 하기 때문에 '한반도

평화체제'는 자연스럽게 자리잡게 되는 상황을 상정하고 있었다. 이제 한반도 평화체제를 가정한 대북 경제지원이 정책효율성의 측면에서 어떠한 함의를 가지는가에 대한 진지한 논의가 필요한 시점이다. 한반도의 진정한 평화는 북한체제의 근본적 변화를 의미하며, 북한체제의 근본적 변화는 북한 경제체제의 시장지향적 개혁과 개방을 필요조건으로 한다. 이와 같은 논리의 연장선상에서 본다면, 북한 경제체제의 변화를 유도할 수 있는 남북 경제관계의 설정은 '평화'와 '경협'의 연계 고리를 형성한다. 그동안 남북한 간의 경제관계는 주로 북한에 대한 일방적 지원을 의미했으며, 이는 정책 효율성에 대한 비용-편익관계 고려보다는 북한이 '선의(善意)'에는 '선의'로 보답할 것이라는 주관적 판단에 의해 유지되어 온 측면이 강하다.

그동안 미국과 북한의 상충된 입장을 조율하려는 한국의 핵문제 해법은 미국이나 북한을 설득시킬 수 있는 매력과 인센티브를 갖추지 못해 당위론에 그치는 취약성을 노출했다. 지금까지 한국의 대북 경제지원은 핵문제와는 유리되어 있던 것이 사실이다. 우리가 먼저 호의를 보이면 북한도 알아서 성의를 보일 것이라는 '상호신뢰'를 전제로 한 일방적 경제지원정책은 핵문제를 우회한다는 느낌으로 인해 미국과 일본의 협조를 얻을 수 없었다. 미국은 한국정부가 남북관계를 위해 사용해야 할 정책 레버리지(leverage)로서 소중한 '경제카드'를 다 소진해 버리는 것이 아닌가 우려한다. 북한 역시 남쪽으로부터의 지원을 전리품 정도로 치부하는 상황에서 북한의 변화와 평화체제로의 진전이라는 대가를 선뜻 내놓을 리 없다.



핵문제 해결을 통한 한반도 평화체제구축과 관련하여 우리의 구상은 북한에는 경제적 실리와 정권안정, 미국에는 북한체제 변화의 논리와 명분, 중국에는 북한을 설득시킬 수 있는 구체적 방안을 제공할 수 있어야 한다. 특히 북한 미사일 발사와 핵실험 이후 유엔 안보리의 결의안 채택(결의안 1695호 2006년 7월 15일, 1718호 2006년 10월 15일)과정에서 중국과 러시아가 보여준 대북 강경자세는 우리의 대북 경제관계가 더이상 핵문제와 북한체제 문제를 우회할 수 없다는 사실을 보여준다. 이제 경제부문의 정책수단은 북한이 원하는 '체제보장'과 미국이 추구하는 '북한의 근본적 변화'를 동시에 만족시킬 수 있도록 북한의 개혁개방 유도에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 개혁개방 유도로의 전략 선회는 북한체제의 근본적 변화 이외에 북한의 대(對)중국 종속 제어, 북한경제의 정상화에 의한 '북한정권의 안정보장' 등의 효과를 거둘 수 있을 것이다.

북한은 2002년 7월의 대내적 경제개혁 조치가 실패함에 따라 시장지향적 개혁을 중단하고, 한국 및 중국으로부터의 투자 및 지원을 통해 경제적 생존을 추구해 왔다. 인플레이션과 빈부격차 등의 부작용으로 인해 개혁에 대한 북한 당국의 두려움은 더욱 커졌다. 따라서 대북 경제지원은 북한이 경제개혁의 모멘텀(momentum)을 유지할 수 있도록 추진되어야 한다. 북한이 경제개혁에 실패한 것은 공급이 부족한 상황에서 가격 및 임금 개혁을 시도했기 때문이다. 따라서 남북경협은 북한의 경제개혁 노력이 추진력을 유지하도록 북한경제의 결점을 보완하는 방향으로 고안되어야 한다. 경협을 통한 북한의 개혁개방 유도를 위해서는

우선 체제전환의 진전을 파악할 수 있는 핵심지표를 설정하는 것이 바람직하다. 북한의 정책변화가 소정의 기준을 충족시킬 경우, 반대급부로서 개혁개방의 성공을 위한 경제지원을 시행할 수 있을 것이다. 북한체제의 전환 정도를 파악하기 위한 핵심지표는 경제의 시장화, 농업개혁, 대외개방의 수준과 범위 등을 포함한다.

물론 북한이 지금부터라도 핵문제 해결을 위해 과단성 있는 결정을 내리는 경우, 2005년 9월의 6자회담 공동성명에서 밝힌 관련국의 경제지원도 여전히 유효할 것이다. 또 인도적 차원에서의 식량, 비료, 의약품, 생필품 제공은 철저한 용도 확인을 전제로 규모를 조정하여 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다. 경협사업은 한국정부가 단독으로 추진할 수 있는 항목, 남북합의를 필요로 하는 부분, 그리고 다자간 협력이 필요한 정책부문으로 나누어 추진 방안이 마련되어야 한다. 북한의 개혁개방이야말로 핵문제 해결을 위한 근본적 수단이고, 한반도 평화를 보장할 수 있는 기본전제이다. 핵문제를 우회하는 남북경협에는 한계가 있다. 논리적 틀 없이 '이심전심'을 기대하는 일방적 대북지원은 국내 공감대 형성은 물론 주변국의 지지 확보에도 불리하다.

## 2. 북한의 정치경제 환경과 경제적 딜레마

정치적 측면에서 북한은 김정일을 중심으로 하여 두터운 기득세력으로 구성된 지도층을 가지고 있어서 설사 경제체제의 변화를 시도한다고 하더라도 개혁개방이 소위 '되돌아갈 수 없는



분수령'을 넘어 전면적 양상을 보이기는 매우 어려울 것으로 판단된다. 군부를 포함한 기득세력이 가장 선호하는 것은 변화의 초기부터 '개혁의 분수령'을 통과하기 직전까지의 과도기적 상황이라고 할 수 있다. 이 기간 동안 기득세력은 그들의 정보(情報)우세와 정치적 권력을 활용하여 비생산적 편익추구행위(rent-seeking activities)를 통한 최대의 이익을 향유하게 되므로 개혁초기 이들은 적극적인 개혁정책의 옹호자로 비치게 된다. 북한이 2002년 7월부터 2003년 봄까지 가격 및 임금과 유통체제의 유연성 확대를 기조로 하는 경제관리개선 조치를 채택했던 것도 부분적 변화를 통한 기득세력의 이익 극대화가 가능했기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 이들은 개혁개방이 자생적 동력을 가지게 되고, 기득세력이 개혁의 범위나 속도를 통제하기 어려워지기 시작하는 '개혁의 고속도로'에 진입하는 것은 꺼린다.<sup>1)</sup> 즉 정치적 기득세력은 권한활용을 통한 이익이 최대화되는 시점까지 개혁을 지지하며, 시장기구의 작동이 독점적 이윤을 저해하게 되는 본격적인 시장화 단계에서는 오히려 개혁의 장애요인으로 작용하게 되는 것이다.<sup>2)</sup>

장기적으로 본다면 김정일이 전면에 나서 추진했던 2000년대의 새로운 경제정책이 소기의 성과를 거두는데 실패한 것은 북한의 정치적 안정성에도 영향을 미칠 것이며, 김정일의 절대적 위상이 흔들릴 가능성도 존재한다. 환언하면 향후 북한의 정치 환경은 김정일의 권력 후계구도를 둘러싼 내부갈등, 경제정책 실패에 따른 책임 소재 규명 및 새로운 노선정립의 필요성, 사회적 불안정 요인 증가와 탈북주민 증가 등의 문제가 발생할 수 있다. 북

한의 내부 불안요인이 증가할수록 핵문제를 둘러싼 북미갈등 구조 역시 첨예화되는 양상을 보일 수 있다. 북한체제의 구조적 취약성을 파악하고 있는 미국은 북한의 핵보유 및 핵실험을 '용인할 수 없다'는 정책노선으로부터 '무시'하는 방향으로 선회했으며, 북한에 대한 국제사회의 압박을 통해 북한체제의 근본적 변환(transformation)이 가능할 것이라는 입장을 보이고 있다.

열악한 북한의 경제적 상황은 2006년도 여름의 수재와 한국으로부터의 식량 및 비료 지원 중단으로 인해 더욱 악화되고 있다. 한국은행 등에서 추정된 북한의 경제성장률은 수치상으로는 다소 개선되고 있거나 현상유지는 하고 있는 것으로 나타나고 있으나 북한경제의 구조와 질적인 측면에서는 오히려 악화되고 있는 것으로 평가된다.<sup>3)</sup> 2002년 7월부터 2003년 봄까지 북한이 추진했던 일련의 경제관리개선 조치는 가격과 임금, 환율의 일회성 상향조정과 상품유통영역의 확대 등 제반적 변화를 통해 경제의 정상화를 시도한 것이라고 할 수 있다. 그러나 1980년대 중국이 농촌의 농가책임생산제도 도입과 공업부문의 사영기업을 포함한 다양한 소유제도의 도입을 통해 상품공급능력 자체를 확대함으로써 경제의 균형을 유지할 수 있었던데 비해 북한의 경제정책 변화는 지극히 제한된 것으로서 경제의 정상화를 기대하기는 애초부터 불가능한 것이었다. 북한 지도부의 이념적 제약요인과 기득정치세력으로 인해 공급 측면을 포함하는 근본적 경제개혁은 이루어질 수 없었다. 오히려 비공식부문과 공식부문으로 2원화된 북한경제의 과도기적 상황은 주민들의 경제적 인센티브 구조와 정체성의 혼란을 초래함으로써 공식부문 경제의 역할과 기능



이 더욱 악화되어 왔다.

북한은 2002년 이후의 대내적 경제개선 조치가 빈부격차 확대와 비공식부문의 인플레이션 악화를 가져왔으며, 임금인상에도 불구하고 주민들의 근로의욕이 저하되자 내부경제의 개혁보다 대외경제관계에 의존하여 경제난을 해결하고자 하는 양상을 보였다. 특히 중국과의 무역관계 확대와 중국기업의 대북한 투자 유치 등에 적극적으로 나섬으로써 북한의 대중국 의존도가 빠르게 상승하였다.<sup>4)</sup> 이는 북한에 대한 경제제재가 강화되더라도 중국이 적극 동참하지 않는다면 중국이 북한경제의 최소한 생존가능성을 보장할 수 있음을 시사한다. 한편 북한은 과거 2, 3년 동안 해외동포 기업인들과의 무역상담회를 열고 동포자본의 투자 유치를 위한 우대조건을 제시하고, 해외에 전문인력을 파견하여 시장경제를 학습하는 등 대외부문의 역할에 높은 비중을 두고 있다.<sup>5)</sup>

남북교역 및 경협사업은 그동안 북한 미사일 발사 및 핵문제 해결의 지연에도 불구하고 현상유지의 기초를 유지해 왔으나, 평양 및 남포 등 북한경제중심과 연계된 한국기업의 활동은 오히려 약화되고 있으며, 이는 개성공단과 기타 대북투자사업의 대체적 관계가 존재함을 의미한다. 또한 북한과 중국 간의 경제관계가 밀착되어 왔음에 비해 남북한 간의 경제관계는 현상유지적 성격이 강하다. 이는 북한이 한국으로부터의 경제지원을 필요로 함에도 불구하고, 근본적이고 종합적인 경제개혁 및 대외개방 정책을 추진하기 어려운 정치적 제약요인을 가지고 있어서 적극적으로 대남경협에 응하기 어렵다는 점에 기인한다. 이와 같은 제약요인

으로 인해 북한은 중국과의 경제관계 확대는 이념적 측면에서 비교적 용이하게 수용하고 있는 반면, 대남경협을 통해서도 '경제협력' 보다는 일방적인 '경제지원' 획득을 추구해 왔다. 북한지도부는 한국전쟁 이후 지속되어 온 남북한 대치 상황으로 인해 한국으로부터의 경제지원이 '선의'에 의한 협력체제 정착의 산물이 아닌 일종의 '전리품'으로 인식한다.

북한은 중국과의 경제관계와 한국으로부터의 지원, 그리고 일본 등과의 제한된 무역에 의존하여 경제적 생존을 이어가고 있으나, 근본적 변화가 따르지 않는 한 정상적 경제발전의 궤도에 진입하기는 어려운 상황이다. 포기했거나 정지된 대내 경제개혁과 미사일 실험발사와 핵실험 선언 이후 악화되어가는 국제환경과 미국의 압박, 수재로 인한 식량생산 감소 등을 감안할 때, 2007년쯤 북한은 1990년대 하반기 이후 가장 심각한 경제 상황에 직면하게 될 가능성이 크다.

### 3. 대북 경제정책의 기본구도

한반도 평화체제 구축을 위한 경제부문의 대북 정책수단은 북한 '수령평화론'의 핵심인 북한의 '체제보장'과 미국이 추구하고 있는 '북한의 근본적 변화'가 접점을 찾을 수 있도록 '북한의 개혁개방 유도'에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 그동안 한국정부가 대북 경제정책 기조로 삼아왔던 선지원-후개혁 유도 및 핵문제 해결방안 등은 논리적 연결부분에 일종의 블랙홀이 존재



한다. 또 '선지원' 논리는 주관적 희망이 논리적 설득력보다 큰 상황이며, 경제부문 사업의 재원 조달과 국민적 공감대 형성에도 불리하다. 더욱이 북한이 핵실험을 단행했다고 발표한 현 시점에서 '선지원' 정책은 현실적으로 추진이 불가능하다. 설사 상황이 다소 호전되어 남북한 간의 경제협력을 추진할 수 있는 환경이 회복된다고 하더라도 국민적 공감대 형성 및 국제사회의 지지 획득을 위한 논리적 타당성이 미흡하므로 우리의 대북 경제정책 기조로서의 정당성을 잃을 수밖에 없다. 북한의 미사일 실험발사와 핵실험 발표, 미국과 일본의 대북 경제제재 강화, 중국과 러시아의 대북 강경노선선화 분위기 등을 감안할 때, 현 시점이야말로 우리의 대북 경제정책 노선을 전면적으로 수정하기에 적절한 때라고 할 수 있다. '선개혁개방 유도' 로의 전략 선회는, 북한경제의 대중국 종속제어, 북한의 근본적 변화 추구를 통한 '민주평화론' 수용, 북한의 정상 경제발전 궤도 진입에 의한 '북한체제 보장' 등의 효과를 거둘 수 있을 것이며, 소위 '제4의 평화론' 을 위한 실천적 수단을 제공할 것이다.

우리의 대북 경제정책이 '선지원' 의 틀을 벗어나지 못하고, 과거의 경협논리를 답습하는 가운데, 단지 북한을 둘러싼 주변 환경이 개선되어 '지원' 을 재개할 수 있는 상황을 기다리는 소극적인 양상을 보인다면 정책효율성을 기대하기는 어려울 것이다. 북한경제체제의 근본적 변화가 이루어지지 않는 한, 북한은 앞으로도 갖가지 형태로 변형된 '벼랑끝 전략' 을 구사할 수밖에 없고, 한반도의 평화체제는 당위로서 이해될 뿐 현실적 의미를 상실하게 될 것이다. 북한의 핵실험 발표에 따라 미국과 일본의 대

북 경제제재 조치는 명분을 얻게 된 반면, 미국과 일본이 북한의 위협에 의해 강경노선에서 후퇴할 가능성은 낮다. 또 장거리 미사일 및 핵무기 제조와 관련한 북한의 기술 수준에 대한 국제사회의 일반적 평가는 그리 높지 않다. 따라서 북한의 강경노선이 국제사회에 대한 '위협 효과' 를 거둘 가능성은 낮으며, 오히려 '북한체제 변환' 을 추구하는 미국의 정책이 힘을 얻을 수밖에 없다.

북한 미사일 실험발사 및 핵실험에 대응한 유엔 안전보장이사회의 결의안에 동의 표를 던졌던 중국과 러시아의 행위양태로 보아 앞으로 미국과 일본을 주축으로 하는 강경한 대북제재 조치는 더욱 힘을 얻을 가능성이 크다. 실질적으로 지난해까지만 하더라도 6자회담은 궁극적인 표결이 이루어질 경우, 북한과 중국, 그리고 러시아를 한 축으로 하고, 미국과 일본 및 한국을 한 축으로 하는 3+3의 구도 혹은 한국의 중재자로서의 기능이 부각될 수 있는 3+1+2의 구도로서 북한에 크게 불리할 것이 없었다고 볼 수 있다. 그러나 미사일 실험발사와 핵실험 발표 이후 중국과 러시아가 유엔 안보리 결의안에 동참하면서 6자회담의 구도는, 북한 입장에서 본다면, 1+5까지 가능한 최악의 상황으로 치달았다.

현재의 상황에서도 북한에 대한 중국의 영향력이 다른 주변국에 비해 상대적으로 우위에 있는 것은 사실이나, 과거에 비해 북한 핵 및 미사일 문제해결을 위한 중국의 중재역할이 정책공간을 상실해 가고 있다. 따라서 한국이 중재역할을 할 수 있는 정책공간은 상대적으로 중요성을 더해 가고 있다. 그러나 우리의 대북 경제정책이 과거의 '선지원' 구도와 논리에 집착한다면, 이는 현실과의 매우 큰 괴리를 초래하므로 국민적 공감대 형성이 어려



을 뿐만 아니라 국제사회의 협조를 기대할 수 없게 한다. 2005년의 9.19 공동성명은 관련국의 기본적 입장을 나열함으로써 입장 차를 외형적으로만 봉합했을 뿐이다. 근본적으로는 북한의 '수령평화론', 미국의 '민주평화론'이 대립하는 가운데, 한국의 '평화론'과 중국의 중개역할은 한계를 보이고 있는 것이다. 북한이 핵개발을 지속할 경우, 남북한경제관계는 경제지원은 물론 금강산사업과 개성공단사업도 중단될 위기에 처할 것이며, 북중 경제관계 역시 제한될 것이다. 그러나 핵실험으로 인해 북한이 국제사회에서 완전히 고립되는 경우, 북한경제의 중국경도(傾倒)현상은 더욱 심화될 수밖에 없다. 이와 같은 상황이 장기적으로 지속된다면 북중간의 정치외교적 불협화음에도 불구하고 북한은 중국의 경제적 속국으로 전락할 가능성이 있다. 이는 한반도 평화체제에 대한 또다른 도전이 될 것이다. 북한 핵문제가 장기화되고, 북한경제가 저점균형에 머물 경우, 북한의 사회·정치 영역이 혼란에 빠질 가능성이 있으며, 갑작스러운 정권교체나 주민의 대량 탈북 현상이 나타날 수도 있다.

이와 같은 상황을 감안할 때, 한반도 평화체제 로드맵에서 경제부문은 ① 경제적 수단을 통해 북한의 개혁개방을 촉진 및 유도하고, ② 북한의 과도한 중국경도를 전략적으로 제어하며, ③ '제4의 평화론'이 미국과 북한, 6자회담 참여국들의 공감대를 얻을 수 있도록 '논리적 로드맵'을 제공하는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 그동안 미국과 북한의 상충된 입장을 조율하려는 한국의 '평화론'은 미국이나 북한을 설득시킬 수 있는 '매력'과 '인센티브'를 갖추지 못함으로써 '당위론'에 그치는 취약성을 노출했던

것이 사실이다. 실질적으로 한반도 평화체제 구상은 북한에는 경제정상화라는 인센티브(실리), 미국에는 북한체제 변화의 논리와 명분을 주어야 하며, 중국이 북한에 대한 자국의 영향력 감소를 예견하더라도 거부할 수 없는 논리를 갖추어야 할 것이다. 무엇보다 중요한 것은 북한 지도부가 경제개혁을 통해 북한체제를 안정적으로 관리해 나갈 수 있다는 자신감을 줄 수 있는 구체적 방안을 제공할 수 있어야 한다. 한반도 평화체제 로드맵에 있어서 북한경제의 개혁을 유도하기 위한 남북경협 방안의 핵심은 경제적 수단이 평화체제 구상의 유기적 매개체로 작용하게 될 것이라는 점이다.

대북 경제정책은 세부적으로 본다면 인도주의적 고려, 핵문제 해결을 위한 반대급부, 북한 개혁개방 유도, 동북아 경제협력사업(다자간 경협)의 4가지 측면으로 나누어 추진할 수 있다. 그러나 북한 핵문제와 미사일 문제의 진전이 이루어지지 않고 있는 상황에서 핵문제 해결을 위한 반대급부 형식의 대북 경제지원 방안은 현실적인 의미를 상실했다. 또한 북한이 근본적인 경제 개혁과 개방에 착수한다는 것은 곧 핵문제의 우회적 해결방안이 될 수 있으므로 결국 북한의 개혁개방을 유도하기 위한 경제협력 수단은 핵문제 해결과도 연결되어 있는 셈이다. 한편 북한의 개혁 개방정책이 성공하려면 동북아의 다자간 역내 협력 틀이 반드시 필요하다는 점에서 북한 경제개혁 유도를 위한 경협수단은 기본적으로 동북아 역내 경제협력 사업이 본격적인 궤도에 진입하게 유도하게 될 것이다. 따라서 남북한 간의 새로운 경제협력 패러다임은 북한 주민에게 실질적 혜택이 돌아갈 수 있는 인도주의적



지원과 경제개혁을 유도하기 위해 고안된 경제협력 방안의 형태로 압축되는 것이다.

인도적 차원에서의 식량, 비료, 의약품, 생필품 제공은 최종 용도에 대한 철저한 감독(monitoring) 가능성을 전제로 북한과 별도의 협의 채널을 가동하여 추진하고, 적정한 규모를 핵문제 및 정치적 사안과는 별도로 안정적으로 추진해야 할 것이다. 인도적 지원과 관련하여 유의해야 할 점은 지원 수량과 시기 및 방법 등은 한국 측의 판단과 결정에 따라야 하며, 북한의 요구가 있다고 하더라도 식량·비료의 대규모 지원은 지양해야 한다는 것이다.

북한 개혁개방 유도를 위한 경험은 기본적으로 체제전환의 속도와 범주를 파악할 수 있는 핵심지표를 설정하고, 북한의 정책 변화가 소정의 기준을 충족시킬 경우, 이에 대한 반대급부를 제공하거나 개혁개방의 성공을 위한 지원을 시행하는 것이다. 북한경제의 개혁개방 지표는 가격구조, 소유제도 변화, 대외개방(무역·투자), 기업의 의사결정 체계, 계획경제의 축소 정도, 농업개혁의 속도 등을 감안하여 작성할 수 있을 것이며, 개혁이 후퇴할 경우에는 불이익을 주는 장치를 포함함으로써 정책의 유효성을 확보해야 할 것이다. 다자간 역내 경제협력 차원에서 중국과 일본, 미국, 국제기구 등 다자협력을 유도할 수 있는 경험사업을 추진하고, 초기에는 기술지원(technical assistance), 동북아 인프라/에너지 사업에 초점을 맞추며, 향후 여건이 개선될 경우 '개발지원' 형태로 협력을 확대하는 것이 바람직하다.

#### 4. 북한경제 개혁개방 평가지표의 설정

남북경협 범위와 속도 및 성격에 영향을 미칠 수 있는 주요 요소로는 ① 북한경제 개혁개방 수준 및 경제상황의 전개방향, ② 북한 핵문제를 포함한 주변환경 개선 여부, ③ 한국정부의 대북정책 방향, ④ 남북경협 재원조달 가능성 및 규모 등이다. 이 중에서 ②는 환경적 요소로 작용할 것이며, ①과 ③, ④는 상호 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다. 특히 북한경제의 개혁 유도를 위한 남북경협 전략을 고려함에 있어서는 체제변화의 정도에 대한 평가기준의 설정과 해당단계에 있어서 북한경제가 가장 필요로 하는 지원영역 및 남북경협 분야의 선정이 매우 중요할 것으로 판단된다.

북한이 순조롭게 개혁개방 노선을 확대·심화시켜 나갈 수 있다면, 계획경제의 비중 축소, 가격 자유화, 소유권의 다양화를 통한 시장경쟁 도입, 물질적 인센티브의 확대, 비교우위 개발을 통한 국제경제와 국내경제의 연계성 형성 등을 통해 사회주의 계획경제의 비효율성을 감소시킴과 동시에 구조적 적응능력을 증대시킬 수 있을 것이다. 따라서 북한경제의 개혁개방 정도를 평가하기 위한 지표로는 개혁개방에 필수적인 정책수단의 채택 여부와 부문별 진행상황을 점검하여 활용할 수 있다.

##### 가. 계획경제의 범위 축소

시장기구 도입을 통한 북한경제의 효율성 제고를 위해서는 우선 무엇보다도 경제운영체계에 있어서 계획 및 행정명령의 적



용범위를 축소하고 시장기구의 비중을 증대시켜야 할 것이다. 북한 자원배분 체계에 있어서 계획경제 축소와 이에 따른 시장화의 정도는 아래와 같은 기준을 통해 판단할 수 있다.

- ① 국가계획대상 물자의 품목 및 비중
- ② 생산단위의 생산액 중 직접판매 비중
- ③ 구매·생산·판매·가격에 대한 생산단위의 의사결정권 보유 정도
- ④ 소비자의 소비재 구입 선택권 정도(주민 월 소득 중 자유구매를 위한 지출 비중)
- ⑤ 생산재 및 소비재의 거래 중 비국영 상업망을 통해 이루어지는 거래의 비중
- ⑥ 국가재정 지출 중 국방비 및 인민경제비의 비중 감소율
- ⑦ 국가재정에서 중앙재정 비중의 감소 추이 및 투자구조의 변화 정도

#### 나. 가격개혁 및 자유화

북한의 가격개혁은 절대가격수준 및 상대가격구조의 조정 → 이중가격제 및 부분적 변동가격(시장가격)제의 실시 → 가격자유화의 과정을 거치는 것이 바람직하며, 소비재 부문과 생산재부문의 가격개혁이 동시에 보완적으로 추진되는 것이 효율적이다. 이와 관련, 북한의 가격기구 개혁정도를 판단할 수 있는 기준은 아래와 같다.

- ① 에너지 및 수송부문 가격의 상향조정 폭과 조정의 빈도
- ② 소비재 국정가격 수준의 상향조정 폭과 빈도
- ③ 암시장과 공식가격 격차의 정도
- ③ 소비재 가격의 자유화 정도 : 자유화 품목, 지역간 가격격차의 정도, 기간별 가격변동 정도
- ④ 이중가격제의 적용범위(적용 항목 수), 국정가격과 자유가격의 격차축소 정도
- ⑥ 생산단위 및 상업유통단위의 가격결정권한의 정도

#### 다. 생산수단 소유제도의 다양화

북한의 계획경제영역이 축소되고, 자원의 희소성을 반영할 수 있는 가격기구가 정착된다고 하더라도 생산수단 소유권의 다양화를 통한 공급시스템의 강화 없이는 개혁의 성과는 거둘 수 없을 것이다. 북한의 소유제 다양화를 평가하기 위해서는 다음과 같은 기준을 고려해 볼 수 있다.

- ① 국내총생산(GDP)에서 국유기업, 협동소유기업, 기타기업(외자기업 및 사영기업)이 차지하는 비중
- ② 협동소유기업, 외자기업, 사영기업의 수
- ③ 농업용 토지에 대한 농가의 개별적 사용권 인정 여부
- ④ 토지 사용권의 양도 및 매각 가능성 여부

#### 라. 대외 무역제도 개혁

자본축적에 필요한 내부자원이 부족한 상황에서 북한경제



의 성공적인 개혁을 위해서는 대외무역을 통한 외환확보와 기술 흡수 및 비교우위의 개발이 필수적이다. 북한의 대외무역 개혁의 정도를 판단하기 위한 기준은 다음과 같이 설정해 볼 수 있다.

- ① 생산단위에 대한 대외무역 결정권의 부여 여부(무역권한을 가진 생산단위 수의 변화 추이)
- ② 북한 원화 공식 환율의 상승(평가절하) 속도
- ③ 수입가격 결정방식(국제시장 가격의 국내시장 반영 정도)
- ④ 수출가격의 결정방식(생산 및 수출단위의 생산원가 및 환율 변동에 대한 수출의 민감도)
- ⑤ 외환관리 방식(생산단위의 외환 사용권 유무)
- ⑥ 수출입 관세 책정방식과 생산단위의 반응 정도
- ⑦ 북한경제의 대외무역의존도(수출입/GDP) 증가 추이

#### 마. 외자유치 제도

북한은 경제개혁 과정에서 부족한 공급능력 개선, 해외시장 확보, 선진기술 습득을 위해 외자유치가 필수적이므로 이를 위한 제도적 장치의 개선 여부를 개혁개방의 주요 판단기준으로 삼을 수 있을 것이다. 다음과 같은 기준을 중심으로 북한의 외자유치 관련 제도의 개방 정도를 판단할 수 있을 것이다.

- ① 경제특구 당국의 경제정책 결정권한 유무(법률제정권, 세율결정권, 인허가권 및 기타 경제정책, 북한 행정당국 및 중앙정부와의 정책마찰 유무)

- ② 경제특구 이외 지역에 대한 100% 외자소유기업 설립가능 여부(관련 법규의 제정 또는 개정 여부)
- ③ 새로운 경제특구의 건설 및 공표 여부(경제특구 제도의 변화 추이)
- ④ 북한 대외 경제협력사업 중 합영사업 및 외자 독자 투자사업의 비중
- ⑤ 외자유치 규모의 변화 추이

북한 경제개혁개방 지표를 종합적으로 평가하면, 북한의 경우, 아직 개혁개방의 고속도로에 진입한 것으로 보기 어렵다. 가격 및 임금 조정은 유통 및 수요 부문에서 주로 이루어졌으며, 생산구조나 투자구조에 있어서의 큰 변화는 아직 관찰하기 어렵다. 생산 및 투자 구조의 변화를 위한 전제조건인 계획기구의 축소와 사영기업 및 외자기업 등 공급부문의 민간경제 영역증가는 아직 이루어지지 않고 있다. 또한 북한 내부경제와 외부경제의 유기적 연계를 통한 비교우위의 개발도 어려운 상황이다. 비록 과거의 북한체제에 비하면, 2002년 이후 북한의 변화는 괄목할 만한 것이나, 변화의 실제내용은 1960년대 이후 사회주의권에서의 시장지향적 부분개혁(전면적이 아닌) 개혁내용과 흡사하다. 부분적 개혁개방이 수반하는 비효율성과 정치적 고려에 의한 정책의 가역성(可逆性)이 존재함은 역사적으로 보아 명백하다. 아직 북한의 개혁은 중국이 1983, 84년 무렵 도달했던 경제개혁개방 수준에 도달하지 못하고 있다. 북한이 개혁의 고속도로에 진입하기 위해서는 개혁초기의 부분적 개혁으로 인해 발생하는 비생산적



편익(rent)을 향유하고 있는 방대한 기득집단의 정치적 조정과 전면적 개혁개방정책의 추진이 반드시 필요하다.

## 5. 북한 경제체제의 전환 유도를 위한 남북경협 로드맵

북한경제의 체제전환과 남북경협 정책을 연계시켜 고려할 경우, 우리는 경제성장과 발전개념의 연계성에 주목할 필요가 있다. 일반적으로 경제학적 관점에서 경제성장은 양적 확장개념으로 파악되며, 경제발전은 산업구조의 고도화를 포함한 광의의 '경제개발'에 수반되는 질적 변화를 의미하는 것으로 해석된다. 그러나 한편으로 경제발전은 지속적인 실물경제의 성장에 의존할 수밖에 없으며, 지속적인 성장은 효율적인 자원배치 기제를 전제로 한다. 효율적인 자원배치 메커니즘으로서 '시장'은 한 경제체제를 파레토 적정(Pareto optimum)에 도달하게 이끌어 주는 '보이지 않는 손'으로서 기능하는 것이다. 그러나 정태적(靜態的) 차원에서의 자원배치 효율성은 경제발전의 필요조건일 뿐이며 충분조건은 되지 못한다. 지속적인 경제성장과 경제발전은 동태적(動態的) 자본축적과 정태적 자원배치 메커니즘이 결합되어 나타나는 결과로 파악할 수 있다.

일반적으로 개발도상국 경제의 발전과정에서 국내자본 축적과 대외경제관계의 연관성을 설명하기 위해 이중적 부족현상이 초래하는 경제성장 장애요인(two-gap growth model)을 거론한다.<sup>6)</sup> 이는 국내 투자수요가 저축보다 클 경우, 수출을 통해 투자

에 필요한 외환을 마련하거나 외부로부터의 직접투자 또는 차관 등의 수단을 통해 투자재원 부족을 보완해야 한다는 점을 의미한다. 즉 지속적인 경제성장을 위해서는 국내저축률을 제고하고, 수출을 촉진하며, 바람직한 외자유입환경을 조성하는 것이 필요하다. 북한의 경우, 낮은 이율과 인플레이션으로 인해 자발적인 저축을 통한 자본축적이 불가능한 상황이다. 북한경제의 침체와 제한된 재정수입원과 2002년 7월 조치의 내용으로 미루어 볼 때, 북한 당국은 과도한 화폐를 공급해 왔을 가능성이 크며, 일반 주민들의 경우 높은 인플레이션으로 인해 화폐보유를 선호하고, 정부 정책에는 형식적으로 응하고 있는 상황인 것으로 판단된다.<sup>7)</sup> 북한이 현재와 같은 제도적 틀에서 지속적 성장에 필요한 자본을 국내적으로 축적하기란 불가능하다.

이와 같은 상황을 감안해 볼 때, 북한이 과거에 비해 전향적인 체제개혁 정책을 추진하고는 있으나 북한경제의 구조적 문제점으로 인해 정책적 변화가 곧바로 북한경제의 호전으로 연결되기는 어려우며, 다음과 같은 경제운용상의 문제가 발생할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

첫째, 북한경제는 경제상황 변화에 따른 공급탄력성이 매우 낮은 특징을 가지고 있어서, 산업구조조정 및 물자 유통체계의 조정과정에서 심각한 통화팽창(은폐 또는 억압된 통화팽창 현상 포함) 현상이 앞으로도 지속될 가능성이 크다.

둘째, 북한의 수출능력제약과 산업불균형 및 누적되고 있는 외채 등을 고려할 때, 외환제도 개선을 통해 환율 평가절하 등의 정책을 채택하더라도 경상수지의 균형회복은 불가능할 것이며,



당분간은 식량과 에너지 부문에서의 높은 국제사회 지원 의존도는 지속될 것이다.

셋째, 북한 내부경제의 재원 고갈상황을 고려해 볼 때, 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 필수적인 투자재원을 재정구조의 변화나 국내 저축확대를 통해 자체적으로 조달하기 어려우며, 특정 정책목표달성을 위해 투자재원을 집중시킬 경우, 경제구조의 불균형이 확대되어 경제난의 악순환이 되풀이 될 수 있다. 이와 관련하여 외자의 활용은 유일한 대안이라고 볼 수 있다. 그러나 북한과 중국, 미국, 일본 등 주변국과의 관계진전이 경제적인 성과로 이어지기에는 아직 엄연한 한계성을 가지고 있으며, 이들 국가의 민간자본은 북한경제에 별다른 관심을 가지고 있지 않다는 측면에서 국내 축적기제를 대체하여 북한경제성장의 계기를 조성하기 어렵다.

이와 같은 북한경제의 제약요인을 감안할 때, 향후 북한이 시장지향적 개혁을 통한 효율적 축적전략을 채택할 경우, 성공적 개혁을 위해서는 특히 남한으로부터의 자본과 기술의 유입이 필수적이며, 또한 수출을 위한 해외시장 확보와 우호적 국제환경의 조성성이 전제되어야 할 것으로 판단된다. 북한경제에 대한 남북경협의 과급효과 역시 면밀하게 분석되어야 할 것이다. 즉 남한의 대북경협은 인도적 차원의 지원과 남북관계의 진전을 위한 상징적 경제협력사업을 제외하고는 기본적으로 시장기구의 작용하에 북한경제의 지속적 성장을 위한 메커니즘을 형성하는데 정책의 초점을 맞춰야 할 것이다. 즉 남북한 간의 경제협력은 시장기구와 소유제도의 다양화라는 전제하에 북한경제의 내부축적의 제약요

인을 해소함으로써 북한 생산구조의 시장지향적 축적을 가능하게 하고, 효율적인 사용을 통해 확대 재생산이 가능하도록 기여함으로써 시장경제 부분이 북한경제의 지속적 성장을 유도하게 하는데 주안점을 뒀다.

북한경제의 근본적 개혁 가능성과 관련하여 우려되는 점이 없는 것은 아니다. 지금까지의 흐름을 본다면, 북한 핵문제 해결을 위한 합의는 곧 북한에 대한 대규모 경제지원을 수반할 수 있으며, 이 경우의 대규모 지원이 반드시 북한 경제체제의 근본적 체질개선과 지속적 경제성장으로 연결된다는 보장은 없다. 대북 경제정책과 관련, 우리의 정책적 딜레마는 경제적 정책수단을 북한 핵문제 해결과 북한경제의 근본적 개혁이라는 두 가지 정책목표 달성을 위해 활용해야 하는 모순에 기인한다.

다행히 북한 핵문제 해결의 대가로 지불할 대북 경제지원이 북한경제의 개혁개방을 동시에 유도할 수 있다면 문제는 간단하지만 그렇지 않을 경우, 정책목표와 정책의 과급효과에 대한 심각한 고려와 대책마련이 필요할 것이다. 바꾸어 말하면, 북한 핵문제 해결을 위한 경제적 보상과 북한경제의 근본적 개혁 및 발전을 위한 경제논리의 경험사업은 구분되어야 한다는 것이다. 핵문제와 관련된 경제보상은 정치 및 안보논리(안보를 위한 비용)에 의해 결정되어야 하며, 북한경제의 개혁과 발전을 위한 경험사업은 철저히 경제적 과급효과와 비용의 관점에서 결정되어야 한다.

다음으로 주목할 것은 지금까지의 남북경협은 교역부분과 기타 투자성격의 경험사업, 그리고 인도적 지원 등의 북한에 대한



일방적 지원으로 구성되었으며, 기본적인 특징은 북한경제의 발전 및 지속적인 개혁개방을 뒷받침한다는 논리보다는 남북한 간의 합의를 출발점으로 삼고 있다는 점이다. 앞에서 제기했던 바와 같이 북한의 내부 자본부족을 보완할 수 있는 수출 또는 외자유입이 경제성장의 원동력이 되기 위해서는 시장기구에 의한 효율적 자원배분 기제의 존재가 전제되어야 한다. 즉 북한경제가 '개혁의 고속도로'에 진입해야 한다는 전제가 필요한 것이다.

앞에서의 분석대로 아직 북한경제가 개혁의 고속도로에 진입했다고 보기에는 어려우며, 앞으로도 북한지도부는 대내외적·정치적 고려에 의해 매우 진동 폭이 큰 개혁노선을 보여줄 가능성이 크다. 이와 같은 상황에서 남북한 간 합의에 의한 경제협력 사업으로부터 북한이 기대하는 것은 개혁의 고속도로를 달릴 수 있는 연료공급보다는 북한 당국의 경제적 운신의 폭을 넓힐 수 있는 가용자원 획득에 있다고 볼 수 있다. 만약 이와 같은 가설을 받아들인다면 남북합의에 의한 경협사업 확대와 북한경제의 지속적 발전 가능성 간의 상관관계는 상당히 낮게 되는 것이다. 향후 남북경협사업의 개선방향은 남북한 합의에 의해 추진되는 경협사업이 북한경제의 지속적 성장 및 체제전환을 위한 사업으로 발전될 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 개혁개방 조치를 뒷받침해 줄 수 있는 대북 경제협력사업의 구상이 필요하다. 특히 북한의 취약한 공급 능력을 제고하고, 시장경제를 정착시킬 수 있는 민간투자의 확대가 요긴하다.

우리는 여기에서 북한의 효율적인 체제개혁과 경제발전을 지원하기 위한 남북 경협사업을 본격적으로 추진하기 위해서는 두

가지 전제가 필요함을 알 수 있다. 첫째, 북한의 개혁개방 노력이 성공하기 위한 가장 중요한 전제는 핵문제 해결이다. 핵문제 해결 없이 북한이 경제발전에 필수적인 시장·자본·기술을 확보하기란 불가능하며 남북 경협사업 역시 제한적인 틀 속에서 진행될 수밖에 없을 것이다.

둘째, 비록 핵문제가 해결된다고 하더라도 북한이 지속적 경제성장의 기반을 마련하기 위해서는 개혁의 고속도로에 진입하기 위한 진입로를 통과해야 한다는 전제이다. 북한의 개혁이 본격적인 시장화의 단계에 진입했는지를 판단하기 위한 간단한 평가기준으로는 앞에서 제기한 바 있는 각종 북한경제의 개혁 지표가 중국의 1985년 수준까지 도달했는지 여부를 활용할 수 있을 것이다. 또한 부문별 남북경협 사업을 추진하기 위한 북한경제의 체제적 여건 판단을 위한 보다 세밀한 기준으로는 앞에서 제시했던 부문별 판단기준을 적용하는 것이 바람직하다. 북한이 세부지표를 충족시키는 경우, 이와 같은 정책변화에 수반되는 비용의 일부를 한국이 지원해야 할 것이다. 북한이 개혁의 고속도로에 진입하지 못하고 정책적 시행착오를 거듭하는 경우, 북한경제의 지속적 성장을 위한 남북한 간의 본격적 경제협력은 사실상 어려울 것이며, 대형 경협사업 역시 높은 투자 리스크를 가질 것으로 판단된다.

북한경제의 발전을 위한 남북경협정책과 관련하여 또다른 주요 이슈는 사업에 필요한 자원조달과 사업추진주체의 문제이다. 남북경협사업을 위한 자원조달과 관련, 당분간 국제금융기구 등으로부터의 대북지원 및 차관이 어려운 상황에서 고려할 수 있는



현실적 대안으로는 남북협력기금의 활용과 민간차원의 투자가 중요하다. 그동안 단기간에 실현되기 어려운 장기사업 및 통일비용적 용도의 재원까지를 포함하여 협력기금의 규모가 지나치게 작다는 견해가 제기되기도 했으나, 통일비용과 남북협력기금의 개념은 분명히 구분되어야 한다.

통일비용은 일반적 정의에 따르면 그 해당 영역이 방대하며, 통일의 시기나 방식에 따라서 큰 폭의 변화를 보일 수 있고, 사후 관리 비용적 성격이 강하므로 사전(事前)에 비축해 둔다는 것은 기회비용의 관점에서 낭비라고 할 수 있다. 현실적으로 통일비용 조달과 관련된 정책은 위기관리방안의 일환으로서 유사시에 어떻게 재원을 조달할 것인가에 대한 대책을 마련해 두는 것으로 충분할 것이다. 북한의 개혁이 순조롭게 진행되고 남북한 경제협력사업의 범위가 확대되는 경우, 대규모 경협사업은 민간차원의 컨소시엄 구성이나 프로젝트 파이낸싱 등을 통해 추진하는 것이 바람직하다. 한편 남북경협사업의 구체적 사업추진주체로는 민간기업이 중심이 되고, 정부는 경협사업 환경조성을 위한 남북관계 진전 및 제도적 장치 마련에 주력하는 것이 바람직한 역할분담이 될 것이다.

북한이 개혁의 고속도로에 진입하기 이전 남북경협 사업은 현재 추진하고 있는 개성공단개발과 금강산 관광특구사업 등으로 국한하고 이들 사업의 안정성 및 수익성 유지를 위한 여건조성에 주력하는 것이 바람직하다. 특히 북한의 핵실험 단행을 계기로 하여 금강산 및 개성공단 사업을 위한 정부의 지원은 중단하고 순수한 민간차원의 수익사업으로 전환해야 할 것이다. 리스

크 관리차원에서 기본적인 남북경협은 특구개발 및 수익성 확보 → 북한 내부여건 개선(본격적 개혁), 경협거점 확대 → 시장논리에 의한 남북한 생산요소의 결합 단계를 거쳐 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 북한경제의 시장화와 소유제도 다양화를 위한 시도에 대해서는 적극적으로 지원할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 6. 맺음말

이 글에서는 북한경제의 개혁수준 및 비가역성(非可逆性) 여부에 대한 평가기준과 북한경제 발전의 필수불가결한 전제로서의 남북경협, 그리고 경제적 기능성에 초점을 맞춘 단계별 남북경협 방향에 대해 논의했다. 2002년 7월 이후 북한이 추진하고 있는 경제개혁 조치들은 부분적으로 시장기제를 염두에 두고 있다는 점에서 합리적인 변화임에는 틀림이 없다. 그러나 중국을 포함한 다른 사회주의 체제의 전환과정에서 관측된 부문별 개혁개방의 기준을 적용해 본다면 북한의 변화는 본격적인 시장지향적 개혁개방 수준에는 이르지 못하고 있다. 북한이 아직 돌이킬 수 없는 개혁의 '고속도로'에 진입하지 못한 이유는 정치적 제약요인과 경제적 여건의 미비로부터 찾을 수 있다. 한편 지난 5년간 북한경제가 플러스 성장을 기록하고 있다고는 하나, 아직 바닥을 탈출하여 경제발전의 궤도에 진입했다고 보기에는 무리가 따른다.



북한의 경제개혁은 아직 유통 및 인센티브체계의 개선에 치우치고 있으며, 생산구조나 투자구조의 근본적 변화는 이루어지지 않고 있다. 북한 당국의 과도한 화폐공급과 북한경제의 공급 탄력성 부족으로 인해 개혁의 성과보다는 인플레이션 등의 부작용이 더욱 두드러지고 있다. 북한경제는 내부적 자본축적 메커니즘을 상실하게 되었으며, 대외무역과 외자유치 등을 통해 이를 보완할 수밖에 없는 상황이다. 북한경제의 지속적 발전을 위해서는 우선 북한이 소유제도와 생산부문 및 투자구조의 근본적 개혁을 추진해야 하며, 외부로부터의 자본 및 기술유입과 국제시장의 확보가 필수적이다.

남북한 간의 경제관계는 교역을 중심으로 발전해 왔으며, 그동안 북한도 개성공단 사업과 금강산 관광사업에 보다 유연한 자세를 보여왔다. 그러나 그동안의 남북경협 사업은 북한경제의 개혁개방을 뒷받침해야 한다는 기능적 측면보다는 남북한 합의의 실천과 남북관계 진전의 상징적 의미구현이라는 측면이 강조되었다. 특히 북한의 식량난과 핵문제로 인해 인도적 지원과 핵문제 해결을 위한 보상수단으로서 남북경협의 기능이 중요시되고 있다. 그러나 2006년 10월 북한 핵실험으로 인해 더 이상 핵문제를 우회하여 남북관계의 진전을 추구하는 일방적 지원형태의 남북경협은 불가능해졌다.

실사 북한 핵문제와 관련된 당사자들 간의 합의가 이루어지고, 이에 따른 경제보상이 이루어진다고 해도 북한경제의 근본적 개혁개방이 수반되지 않는 한 북한경제의 발전은 불가능하다. 특히 북일수교에 따른 막대한 배상금이 북한에 유입된다고 해도,

북한이 현재와 같은 생산 및 투자구조를 유지하고, 북한 당국의 정치적 고려에 의해 유입된 자본을 배치한다면 북한경제의 회복과 발전은 기대하기 어렵다. 아직 산업자본을 효율적으로 배분할 수 있는 금융시스템을 갖추지 못하고 있으며, 개혁개방이 본궤도에 오르지 못한 상황에서 유입되는 대규모 일회성 자본은 비효율적 부문에 과도하게 투입되어 낭비될 가능성이 크다.

본문의 분석에 근거하여 다음과 같은 정책적 배려가 필요할 것으로 판단된다. 첫째, 향후 남북경협은 시간이 걸리더라도 북한경제의 개혁개방 속도 및 심도(深度)와 보조를 맞추고, 북한의 합리적 변화를 유도하며, 시범적 사업의 실질적 성과를 근거로 경협범위를 점진적으로 확대해 나가는 방향으로 조율되는 것이 바람직하다. 남북한 합의가 이루어진 부분에 대해서는 무리를 해서라도 사업을 추진하는 방식의 협력 틀은 장기적으로 보아 남북경협의 리스크를 크게 함으로써 부정적인 과급효과를 낳게 된다. 리스크 관리 차원에서의 기본적인 남북경협은 특구개발 및 수익성 확보 → 북한 내부여건 개선(본격적 개혁지원), 경협거점 확대 → 시장논리에 의한 남북한 생산요소의 결합 단계를 거쳐 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 북한경제의 시장화와 소유제도 다양화를 위한 시도에 대해서는 적극적으로 지원할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 남북협력기금의 무리한 확충은 바람직하지 않으며, 현재 수준을 유지하되 효율적인 활용과 용도의 제한이 필요하다. 특히 민간기업의 손실보전 방안은 신중하게 추진해야 한다. 경협사업의 수익성 확보를 위한 민간기업의 노력은 북한의 합리적 변



신을 위한 교육적 효과를 수반한다. 손실보전은 자칫 남한기업의 도덕적 해이뿐만 아니라 북한측 파트너의 도덕적 해이를 유발할 수도 있다.

셋째, 핵문제 해결과정에서 대두될 수 있는 경제적 보상과 북한경제의 순조로운 개혁 및 남북경협을 위한 안정적인 제도진입을 위한 경제협력사업은 구분되어야 한다. '경제보상'이 불가피하다면 가능한 한 북한체제의 개혁개방노력과 맞물려 추진되도록 해야 한다. 특히 핵문제 해결을 위한 보상 문제는 6자회담 관련 당사자 간의 적절한 분담원칙하에 추진해야 할 것이다. 핵문제 해결을 위한 '경제보상'에 대한 명백한 성격규명 없이 이를 남북경협의 일부로 오역(誤譯)하는 상황 전개는 남북경제관계의 안정적 발전을 위해 결코 바람직하지 않다.

넷째, 남북경협이 북한경제의 개혁을 촉진함으로써 효율적인 방식으로 북한경제 발전에 이바지하기 위해서는 경협사업 추진 과정에서 철저한 정부와 민간기업의 역할분담이 요구된다. 정부는 남북한 당국 간의 협의, 법제도적 장치 마련, 경협사업을 위한 기초적 환경구축 등으로 역할을 한정하고, 경제적 이윤을 목적으로 하는 사업추진은 철저히 민간기업의 책임하에 이루어지도록 한다. 때로 민간기업의 과중한 리스크와 시간지연 등으로 인해 정부간여에 대한 유혹을 느낄 수 있으나, 오히려 시간지연과 시행착오가 장기적인 사업의 성공을 가져올 수 있다. 수익성 사업에 대한 정부의 과도한 개입은 일정수준 민간기업의 활동을 구축(crowding-out)하거나 대체함으로써 경협사업의 경제적 합리성(경제논리)을 약화시킬 수 있다.

다섯째, 현재 차관형태로 이루어지고 있는 북한에 대한 인도적 식량지원은 지원분량을 조정하더라도 무상지원 형태로 전환하여 배급용도에 대한 모니터링을 강화할 필요가 있다. 특히 북한의 공식 식량배급체계가 사라지고, 시장에서의 구입이 일반적인 상황에서 식량은 곧 현금과 같은 의미를 가지게 되므로 차관형태의 지원은 인도적 목적을 위해서도 바람직하지 않다.

여섯째, 정부는 추진 중인 남북경협사업의 현실적인 문제에 대해 공론화함으로써 중지를 모으고, 경협사업의 어려움에 대한 국민적 공감대를 형성할 필요가 있다. 예를 들어, 개성공단사업과 관련 생산제품의 국제시장 진출장애, 바세나르 협약<sup>2)</sup>에 의한 이중용도 설비 및 부품 반출의 제약, 사업 본격화에 따른 대규모 송전(送電) 필요시의 해결방안, 남북한 수송로의 안정적(정기적) 운용, 특수운영 및 노무관리상의 현실적 문제점(다중적인 관리구조, 노동력 알선기관의 기능의 모호성) 등에 대해 보다 공개적인 논의를 유도함으로써 현실적인 대안마련과 함께, 북한 측 파트너에 대한 교육효과도 거둘 수 있어야 할 것이다.

일곱째, 남북경협과 북한변화의 연관성에 대해 객관적으로 검증할 수 있는 논리개발과, 이와 같은 논리구조에 입각한 정책방향 설정이 필요하다. 다분히 주관적인 '포용정책이 북한의 변화를 초래했다'와 같은 주장은 설득력이 떨어진다. 문제는 '어떤 메커니즘을 통해 한국의 대북정책이 북한에 어떤 영향을 미쳤다'라는 설명이 가능한 정책논리 설정이 이루어져야 한다는 점이다. 미국에 대해서도 '우리의 대북정책이 바람직한 것이니 이 심전심(以心傳心)으로 이해해 달라'는 식의 접근은 곤란하다. 예



를 들어, '개성공단 사업의 추진은 북한 핵문제와는 상관없이 이미 합의된 사안이므로 우리는 우리대로 간다' 라는 소극적 논리 보다는 '개성공단의 성공과 추진과정에서 기대되는 남북한 군사적 긴장완화는 핵문제 해결의 우회적 통로를 제공한다' 라는 식의 적극적인 설득논리 개발이 필요하다.

>>>

- 1) 여기에서의 고속도로 비유는 Radner와 Samuelson이 경제성장 문제와 관련하여 제기한 'Turnpike Theorems' 를 북한의 개혁문제에 응용해 본 시도이다. Radner, R., "Paths of Economic Growth that are Optimal with Regard only to Final States: a Turnpike Theorem," *American Economic Review*, June 1965. Samuelson, P. A., "A Catenary Turnpike Theorem," *American Economic Review*, June 1965.
- 2) 중국의 경우, 개혁기의 지도부는 문화대혁명 기간 동안 마오쩌둥(毛澤東)과 4인방의 극좌노선의 피해자였던 점에서 강한 개혁동기를 가지고 있었으며, 이들의 '개혁정서' 는 일반주민들의 지지로 뒷받침됨으로써 적극적인 개혁노선을 견지할 수 있었다. 1984, 85년의 '개혁 분수령' 을 넘기 직전 중국의 적극적 개혁과와 소극적 개혁과 간의 치열한 이론논쟁이 있었으나, '좌파적 노선' 에 대한 전반적인 혐오의 분위기로 인해 무사히 과도기적 상황을 극복할 수 있었다.
- 3) 한국은행의 북한경제성장률 추정치는 2002~2004년 동안 각각 1.2, 1.8, 2.2%이다. 그러나 추정 방식의 불완전성과 북한 통계자료의 미비로 인해 통계 추정 오차 범위가 매우 크다는 점을 감안하면, 경제성장 유무를 판단하기는 어렵다.
- 4) 외형적으로 2004년 이후 중국과 북한의 경제관계는 신속하게 확대되고 있다. 무역협회에 따르면 북중무역은 2005년 15억 8,000만 달러 수준으로 이미 북한 전체 무역량의 절반을 넘어섰다. 또 중국이 2004년 약 2억 6,000만 위안(340억 원 상당)을 지원해서 건설한 대안천선유리공장이 2005년 10월 완공되었으며, 나진항의 도로 항만공단건설 참여와 항만사용권 확보를 북한과 합의했고, 무산철광 및 혜산 구리광산, 회령 금광, 만포 아연광산, 용등 탄광 등의 개발 및 채굴권에 대한 협의를 진행하고 있는 것으로 알려지고 있다.
- 5) 북한은 2004년 10월 평양에서 열린 평양 - 세계해외한인무역협회 무역상담회(21개국 164명의 재외동포 경제인, 78개 무역회사 참가)에서 해외동포들에 대한 투자우대조치를 밝혔다. 북한 무역성 부상 김용술은 북한 노동자의 최저임금을 기존의 80~120 달러에서 30 유로(37.23 달러)로 인하했다고 설명했다.

- 6) Chenery, H., Strout, A., "Foreign assistance and economic development," *American Economic Review*, September 1966, pp. 680-733.
- 7) 북한은 본래 2003.5.1~7.31 동안 한시적으로 인민생활공채를 판매할 것으로 알려졌으나, 실질적으로 기간을 연장했다. 2004년 3월 최고인민회의 제11기 2차 회의에서도 인민생활공채를 활용하여 필요한 재정수입을 확보할 것임을 시사했다. 공채판매는 공개적으로 자발적인 참여를 선전했으나, 실제로는 공채판매 전담기구를 신설하고 할당하거나 현납을 유도했다. 일반 기업소 등에서는 공채 현납실적을 벽보 등을 통해 공개함으로써 일종의 도덕적 의무화 했으나, 현납실적은 갈수록 하락했던 것으로 알려지고 있다.
- 8) 바세나르 협약은 1994년 구사회주의국가들에 대한 전략물자 수출을 통제하기 위해 결성되었던 COCOM이 해체된 이후, 이를 대체해서 북한·이라크·리비아 등 소위 불량국가들에 대한 제재를 위해 등장한 체제이다. 미사일기술통제체제(MTCR)와 같은 기존의 대량파괴무기 확산금지체제를 보완하여 재래식무기와 전략물자 및 기술의 수출을 통제하기 위한 다국적 합의체로 한국과 미국 등 세계 33개국가가 참여하고 있다.