

2012 북한 개혁·개방 국제공동학술회의  
International Conference on North Korea's Reform and Openness 2012

# 김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망

일시 2012년 8월 28일(화) 09:30~17:30

장소 서울플라자호텔 메이플홀(4층)

## ○ 프로그램

09:30~09:45 등 록

09:45~10:00 개회식

개회사 김용환 한국수출입은행장

환영사 김태우 통일연구원장

축 사 김천식 통일부 차관  
김인영 서울경제신문 사장

10:00~11:50 제1회의 북한의 개혁·개방 추진 실태와 환경 평가

사 회 전홍택 한국개발연구원 선임연구위원

발표 1 북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점  
권영경 통일교육원 교수

발표 2 북한 개혁·개방의 대내적 환경 평가:  
김정은 체제의 등장 의미  
김중호 한국수출입은행 선임연구위원

발표 3 북한 개혁·개방의 대외적 환경 평가:  
중국과 미국의 입장 차이  
허문영 통일연구원 선임연구위원

토 론 Hideshi TAKESADA 연세대학교 교수  
안의식 서울경제신문사 논설위원  
이정철 숭실대학교 교수

12:00~13:20 오 찬

- 13:30~15:20 제2회의 북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 과제와 전망
- 사 회 엄중식 서울대학교 초빙교수
- 발표 1 북한경제의 시장화 촉진을 위한 과제와 전망  
최수영 통일연구원 선임연구위원
- 발표 2 개혁·개방 비교: 중국과 북한  
Huji ZHAO 중국 북경대학 동북아 국제전략연구센터 겸임교수 정치학박사
- 발표 3 북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한  
개발협력 추진 과제와 전망  
장형수 한양대학교 교수
- 토 론 Peter BECK 아시아재단 한국대표  
배종렬 한국수출입은행 선임연구위원  
권 율 대외경제정책연구원 연구위원
- 15:20~15:40 휴 식
- 15:40~17:30 제3회의 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 국제협력 방안
- 사 회 오승렬 한국외국어대학교 교수
- 발표 1 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 중국의 역할  
윤승현 중국 연변대학교 교수
- 발표 2 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 일본의 역할  
Mitsuhiko MIMURA 일본 동북아경제연구소 연구원
- 발표 3 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 미국의 역할:  
탈 “공산주의 실패 국가 모델” 방안 모색  
Brian MYERS 동서대학교 교수
- 토 론 전병곤 통일연구원 통일학술정보센터 소장  
배충남 통일부 북한이탈주민 정착지원사무소 교육훈련1과장  
양운철 세종연구소 연구위원



<b>■ 제1회의</b> 북한의 개혁·개방 추진 실태와 환경 평가	
발표 1	북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점 ..... 3 권영경 통일교육원 교수
발표 2	북한 개혁·개방의 대내적 환경 평가: 김정은 체제의 등장 의미 ..... 43 김중호 한국수출입은행 선임연구위원
발표 3	북한 개혁·개방의 대외적 환경 평가: 중국과 미국의 입장 차이 ..... 69 허문영 통일연구원 선임연구위원
토 론	Hideshi TAKESADA 연세대학교 교수 ..... 109 안의식 서울경제신문사 논설위원 이정철 송실대학교 교수
<b>■ 제2회의</b> 북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 과제와 전망	
발표 1	북한경제의 시장화 촉진을 위한 과제와 전망 ..... 123 최수영 통일연구원 선임연구위원
발표 2	개혁·개방 비교: 중국과 북한 ..... 147 Huiji ZHAO 중국 북경대학 동북아 국제전략연구센터 겸임교수 정치학박사
발표 3	북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 개발협력 추진 과제와 전망 ..... 161 장형수 한양대학교 교수
토 론	Peter BECK 아시아재단 한국대표 ..... 183 배종렬 한국수출입은행 선임연구위원 권 율 대외경제정책연구원 연구위원
<b>■ 제3회의</b> 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 국제협력 방안	
발표 1	북한의 개혁·개방 촉진을 위한 중국의 역할 ..... 193 윤승현 중국 연변대학교 교수
발표 2	북한의 개혁·개방 촉진을 위한 일본의 역할 ..... 221 Mitsuhiro MIMURA 일본 동북아경제연구소 연구원
발표 3	북한의 개혁·개방 촉진을 위한 미국의 역할: 탈 “공산주의 실패 국가 모델” 방안 모색 ..... 233 Brian MYERS 동서대학교 교수
토 론	전병곤 통일연구원 통일학술정보센터 소장 ..... 255 배충남 통일부 북한이탈주민 정착지원사무소 교육훈련1과장 양운철 세종연구소 연구위원



〈제회의〉

북한의 개혁·개방 추진 실태와  
환경 평가





# 북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점

권영경  
통일교육원 교수



## I. 서론

김정은 정권이 4월의 행사들을 통해 제도적으로 3대 세습체제 구축을 마무리하더니 외부의 예측과는 달리 빠르게 새로운 경제정책을 도입하려는 조짐을 보이고 있다. 연초부터 북한의 고위당국자가 외신과 인터뷰하면서 개혁·개방이라는 용어를 사용하더니, 김정은의 이른바 ‘6.28방침’이라는 것에 의해 ‘6.28 새경제관리체제’라는 것이 대북 민간정보단체 및 언론 등에 의해 시행 준비 중이라는 이야기도 전해지고 있다. 신경제정책을 추진하기 위해 걸림돌이 되는 신군부 수장 격인 리영호 전참모장을 전격 해임하였다는 확인할 수 없는 정보들도 전해진다. 그리고 김정은 체제의 후견인이라고 할 수 있는 장성택 당 행정부장이 20~30명에 이르는 대규모 경제관료들을 대동하고 중국을 방문하여 중국의 최고지도자들과 접경지역 공동개발 경제특구의 조속한 추진을 놓고 회담을 하기도 했다. 아직 확인할 수 없지만 새로운 경제정책을 뒷받침하기 위한 경제적 지원을 중국에 요청했다고도 한다. 이를 놓고 외부세계에서는 기대반, 의구심반을 갖고 예의주시하고 있는 중이다.

과거 1, 2대 수령이었던 김일성, 김정일은 개혁·개방에 대한 트라우마와 패러독스에 걸려 개혁·개방에 대해 부정적이거나 소극적이었다. 베를린장벽이 무너진 후 김일성은 경제관리들과의 담화에서 “시장경제와 계획경제는 량립할 수 없다...우리는 다른 나라들이 경제관리에서 어떤 방법을 받아들여건 상관하지 말고 우리가 창조한 연합기업소들을 우리식으로 잘 관리하여야 한다”<sup>1)</sup>라고 말하였는가 하면, 김정일도 “제국주의자들이 떠드는 개혁·개방바람에 끌려들어가는는 절대로 안 됩니다. 개혁·개방은 망국의 길입니다...우리의 강성대국은 자력갱생의 강성대국입니다”<sup>2)</sup>라고 말하며 개혁·개방이라는 용어 자체를 이데올로기적으로 사용금지 대상으로 삼아 잠금장치를 채웠다. 그렇지만 계획경제시스템이 자신의 대항모델인 자본주의 시장경제시스템에 비해 ‘지속성장’을 가져올 수 없는 한계성이 드러나면서, 그리고 사회주의경제권의 붕괴라는 대외경제환경의 변화에 직면하면서 인식의 단계별 변화를 보이게 된다. 즉, 처음에는 개혁·개방문제란 어디까지나 외부환경 변화에 따른 외부세계의 압박 때문에 야기된 것이라고 인식하고 ‘개혁 없는 개방’만을 수용하였다. 김일성은 “우리는 다른 나라와

1) 김일성, “사회주의경제의 본성에 맞게 경제관리를 잘할데 대하여”(1990.4.4), 『김일성저작집 42』 (평양: 조선노동당출판사, 1995) pp. 283~284.

2) 김정일, “올해를 강성대국의 위대한 전환의 해로 빛내이자”(1999.1.1), 『김정일선집 14』 (평양: 조선노동당출판사, 2000), p. 458.

교류도 하고 합영도 하되 모기와 쉬파리가 들어오지 못하게 모기장을 치고 하여야 합니다”<sup>3)</sup>라고 말하고, 김정일 또한 “나에게서 변화를 바라지 말라”<sup>4)</sup>라고 하면서 “자주, 평등, 호혜의 원칙에서 서방자본주의국가들과도 여러 분야에서 교류를 발전시켜야 한다”라고 말했던 것이다.

그러나 1990년대 중반경 계획경제시스템 자체가 마비되고 전반적 경제난이 초래되자 김정일 시대의 북한은 경제회복전략으로 선군경제건설노선을 내세우면서 체제내적 개혁차원에서 시장기능을 활용하고 대외경제협력을 강화하는 문제를 고민하기 시작했다. 즉, 선군경제건설노선과 실리사회주의노선이라는 이중노선을 내세우며 2002년 7월 7.1경제관리개선조치를 시행했던 것이다. 물론 이 당시 북한은 개혁·개방이라는 용어에 대해 여전히 알레르기적 반응을 보이며, 개혁·개방이란 용어 대신 ‘경제관리개선’, ‘기술개진’, ‘실리’, ‘무역활성화’, ‘우리식 변화’, ‘우리식대로 주체노선의 전면적 개화’ 등의 용어를 사용했었다. 그러나 2003년 6월 30일 조선중앙통신에서 경제개혁이라는 용어가 처음 등장한 적도 있었다. 그리고 2005년 후반기부터 7.1조치를 철회하고 보수적인 경제정책으로 회귀하였지만, 2007년 김명길 북한 유엔주재대표부 차석대사가 “우리는 변해야 하는 것을 잘 알고 있다. 우리는 개혁이라는 용어를 안 쓸 뿐이지 세계와 기술교류를 통해 세계가 변화하는데 맞춰나가기를 원한다”<sup>5)</sup>라고 말하기도 했다.

북한은 체제유지를 위해 개혁·개방을 해서는 안 되지만, 다른 한편 체제유지를 위해 개혁·개방을 해야만 하는 패러독스(paradox)에 빠져 있다. 이 패러독스는 북한 당국으로 하여금 체제내적 개혁을 시행하다가 중단 - 반개혁 - 재개혁식으로 즉 개혁에 대한 개폐(closing and opening)의 지그재그식 반복행동을 유도한다. 개혁이라는 새로운 경제정책을 도입해 경제적 난관을 해결하려고 하다가 체제위협 요소라는 적이 등장하면 주춤하고 다시 전통적인 경제정책을 도입한다. 그리고 전통적 정책수단을 다 소진하고도 경제적 성과가 나타나지 않으면 다시 신경제정책에 대한 논의를 시작하는 것이다.<sup>6)</sup> 그래서 북한이 개혁·개방을 제대로 해본 적이 없다는 평가도 가능하다. 북한은 다만 계획경제의 정상화를 위해 전략적 변화의 시도가 아닌, 전술적 후퇴 차원에서 시장을 활용

3) 김일성, “일꾼들의 혁명성, 당성, 로동계급성, 인민성을 높여 당의 경공업혁명 방침을 관철하자”, 『김일성저작집 42』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), pp. 21 ~ 22.

4) 『노동신문』 1996년 6월 3일.

5) 2007년 11월 16일 북미 간 금융실무회담에서 김명길이 한 발언. 『연합뉴스』, 2007년 11월 16일자.

6) 한기범, 『북한의 경제개혁과 조직·관료정치』 (경남대 북한학대학원대학교 박사학위논문, 2009.12), pp. 104 ~ 105.

했다가 후퇴했다가 반복하며, 북한체제를 그럭 저럭(muddling through) 유지할 뿐이라는 평가도 가능하다. 반면, 일부에서는 북한으로서는 ‘복잡한 정세’<sup>7)</sup>가 해결되지 않은 상황에서 개혁·개방이라는 공포스러운 괴물을 어떻게 체제의 연착륙 방향으로 활용할지 고민스러울 뿐이라고 평가하기도 한다.

아무튼, 어떤 평가이든 간에 김정은 정권은 체제의 유지를 위해 다시 새로운 경제정책을 모색하지 않으면 안 되는 상황에 직면해 있다. 개혁-개혁중단-역개혁의 과정을 통해 북한경제의 모순이 최고조에 도달해 있고, 정권의 물질적 기반이 취약해있기 때문이다. 그런데 김정은 정권이 새로운 경제정책을 도입한다면 그것은 현단계의 경제적 모순을 해결해야 하는 방향이어야 하기 때문에 과거에 시도했던 개혁적 조치들보다 한 단계 업그레이드되어야 함은 분명하다고 할 수 있다. 그렇지만 이러한 과정들은 중국이나 체제전환 국가들의 개혁·개방과정과 다르기 때문에, 북한이 개혁·개방을 전혀 시도하지 않았다고 보기도 어렵고, 개혁·개방을 했다고 보기도 어려운 문제들에 우리는 직면하게 된다. 따라서 본 논문에서는 북한의 김정은 정권에까지 이르는 개혁·개방 추진 실태들을, 현실사회주의 개혁·개방의 의미를 북한에 적용하는 문제에서 출발하여, 7.1조치 자체를 해석하는 문제, 7.1조치 이후 개혁중단-역개혁의 과정 및 이것이 가져온 북한경제의 현실들, 그리고 마지막으로 김정은 정권이 최근 시행하고자 한다는 ‘6.28 새경제관리체계’의 내용들을 분석적으로 정리하고, 이를 둘러싼 쟁점들도 고찰함으로써 북한 개혁·개방의 현주소에 대한 정확한 이해를 도모해보고자 한다.

## II. 현실사회주의에서 개혁·개방 의미의 북한 적용을 둘러싼 쟁점

사회주의의 역사에서 개혁은 사회주의 경제체제의 역사만큼이나 오래되었다고 볼 수 있다. 그래서 사회주의 체제전환이 일어난 이후 등장한 체제전환론 연구 분야에서는 개혁, 변혁, 체제전환의 개념을 구분해서 본다.<sup>8)</sup> 개혁이라는 것이 일반적으로 점진적 절차를 통해 경제의 합리성 제고 및 효율성 증대, 경쟁력 증대를 통한 생산성 제고를 획득하고, 이를 기반으로 기존 체제의 모순 완화와 정당성을 더욱 확보하고자 하는

7) 북한이 말하는 ‘복잡한 정세’란 사회주의체제의 붕괴로 북한체제가 국제사회에서 고립되었고, 제국주의세력들과의 전쟁이 아직 끝나지 않았으며, 남한과의 통일정세에서의 대결에서도 체제대결 중인 상황을 의미한다.

8) 임강택, 『북한의 개혁·개방 추진 전망』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 1~3.

것으로 규정되므로, 기존 정치제도 및 이데올로기와의 단절을 통해 체제 자체의 변혁을 추구하는 체제전환과는 구분되어야 한다는 것이다. 중국과 베트남의 사례에서 볼 때 이 구분은 더욱 요구된다는 것이다.

사회주의 경제체제의 개혁은 일반적으로 중앙집중적 명령형 통제와 생산의 효율성 간의 갈등문제를 해결하고자 하는 차원에서 국가에 의해 추진되었다. 그러나 대표적인 체제전환 문제 경제학자였던 코르나이(Janos Kornai)에 따르면, 체제전환과 구분해서 사회주의 경제체제 내에서 의미 있는 경제개혁이 진행되고 있다고 언급하려면, ① 공산당지배에 의한 권력구조 및 지배 이데올로기, ② 절대적 비중으로 차지되어 있는 국가소유나 집단소유, ③ 관료적 경제조정이라는 세 가지 영역 중에서 적어도 한 가지 이상의 급진적 변화가 관찰되어야 한다고 주장한다.<sup>9)</sup> 물론 체제의 본질이라고 할 수 있는 공산당에 의한 독점적 권력은 유지되어야 한다. 코르나이의 이 기준에 의해 볼 때 1980년대 중국은 ①, ②, ③ 대부분의 분야에서 급진적 변화가 일어나 분명히 개혁이 진행되었다고 주장될 수 있다. 즉, ‘사회주의대과도기론’에서 ‘초급사회주의론’으로 이데올로기의 재해석이 일어났고, 국가에 의한 소유독점이 완화되어 소유제도의 다양화 현상이 유도되었으며, 경제의 분권화·시장화를 통해 계획적 조정과 시장적 조정의 혼합적 병행(dual) 활용이 나타났다.

그러면 이 기준을 적용해서 볼 때 북한에서 사상 처음으로 의미 있는 개혁조치였다고 평가되기도 했던 7.1조치는 어떻게 평가될 수 있을까? 우선 ① 항목 측면에서 보면 수령 유일영도체제와 노동당독점은 결코 수정되지 않았다. 오히려 전통적 사회주의 경제정책 노선을 강화하는 소위 ‘선군경제건설노선’이 7.1조치와 함께 강조되었다. 그러나 북한은 2001년경부터 공산주의 용어를 사용하지 않고 북한이 처한 현 시기의 사회발전단계를 ‘과도적 단계’로 수정하며 사회주의적 상품생산경제의 인정을 주장한 바 있다. 북한은 김일성이 1986년 ‘사회주의의 완전 승리계선’에 와 있어 이제 곧 공산주의 단계에 진입할 것이라고 자체 평가한 적이 있었다.<sup>10)</sup> 그러나 7.1조치를 추진하기 이전 이를 슬그머니 수정하며, 사회주의의 ‘과도적 단계론’으로 후퇴한 것이다. 사회주의의 ‘과도적 단계’란 완전한 공산주의 단계로 넘어가기 이전의 단계로서, 사회주의의 본질적 특성과 상품경제적 특성이 불가피하게 병존해 있는 단계라는 것이다. 예컨대 예

---

9) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton Uni. Press, 1992), pp. 387~392.

10) 김일성, “사회주의의 완전한 승리를 위하여”(1986.12.30, 시정연설), 『조선중앙연감』 (평양: 조선중앙통신사, 1997), p. 95.

를 들면 계획지표로 물량지표와 화폐지표가 그리고 계획가격제와 시장가격제가 병존될 수밖에 없다는 것이다. 북한은 2005년경까지 『경제연구』지에서 공식적으로 여러 경제학자들의 논문을 통해 과도기적 현상을 인정해야 한다고 하며 과도기적 현상의 올바른 이용을 강조했었다.<sup>11)</sup> 물론 과도기적 현상의 이용은 어디까지 사회주의의 본질적 특성을 해치지 않고 보충적 차원에서만 이용되어야함을 분명히 했었다. 그러나 북한에서 사회주의의 ‘과도적 단계론’은 7.1조치가 철회되고 계획경제의 강화가 다시 강조되는 2006년 이후 그 언급이 사라진다. 중국에 비교해 본다면 북한의 사회주의 ‘과도적 단계론’은 현실변화에 추수해나가야 한다는 변화의 정당성논리로 취급될 뿐 개혁·개방의 이데올로기로 제시된 것이 아니었기 때문이다.

한편, 사회주의의 ‘과도적 단계론’은 국가에 의한 관료적 조정(bureaucratic coordination), 즉 계획적 조정(coordination of plan)외에 시장적 조정(coordination of market)도 불가피함을 강조하는 논리로 전개되었는데, 북한은 이 당시 솔직하게 자신들이 사회주의의 과도적 단계에 있음에도 불구하고 본질적 경제범주만을 강조함으로써 경제관리의 비효율성을 낳았다고 고백했었다. 과도적 경제범주들은 사회주의 발전의 과정에서 극복되어야 할 범주이지만, 그렇다고 해서 무시하면 사회주의의 물질적 재생산에 애로를 조성한다고 주장하기도 했다.<sup>12)</sup> 이에 따라 북한은 코르나이가 말한 ③항, 즉 관료적 조정의 개혁에는 다른 항목의 개혁에 비해 상대적으로 적극적인 개혁조치를 취했다. 계획적 조정의 분권화와 더불어 시장적 조정을 부분적으로 도입하였던 것이다. 그러나 북한은 중국과 달리 계획적 조정과 시장적 조정과의 관계를 혼합형(dual system)이 아니라, 상호 침투되지 못하도록 하는 병렬형(two-track system)으로 도입함으로써<sup>13)</sup> 계획부문의 비효율성을 개혁하지도 못했다. 그리고 이나마도 2006년 이후 철회함으로써 이미 형성되어 있는 계획적 조정과 시장적 조정이 오히려 불법적으로 그 관계를 확산시켜 나가게 함으로써 경제의 이중구조화를 사실상 반(半)제도화하게 하고 말았다. 계획과 시장의 관계를 ‘병렬형’으로만 한정시켜 만들려했던 북한 당국의 시도가 중단되자, 역설적으로 개혁시스템의 자기조직화 논리가 사실상 두 관계를 ‘혼합형’으로

11) 대표적인 논문으로 류운출, “사회주의사회의 과도적 성격을 반영한 경제범주, 공간 리용에서 지켜야 할 원칙적 요구,” 『경제연구』 (평양: 사회과학출판사, 2005), pp. 18~19를 볼 수 있다.

12) 이 때문에 북한은 2007년경까지 계획과 시장을 어떻게 올바르게 결합할 것인가를 고민하고 있음을 문헌에서 보여주기도 했다. 윤재창, “현시기 경제관리를 우리 식으로 풀어나가는데서 틀어쥐고 나가야 할 몇가지 문제,” 『사회과학원학보』 (2007년 1호), 루계 54호, p. 14.

13) 이에 대한 구체적인 내용은 권영경, “북한경제체제의 복합적 딜레마와 미래 전망,” 『수은북한경제』, 겨울호 (서울: 수출입은행, 2008), pp. 21~25 참조.

발전시켜놓은 것이다. 7.1조치 개혁실험으로 도입된 민생경제의 자력갱생 논리가, 일부 전문가가 언급하듯이 단순히 방임형 자력갱생이 아니라, ‘제도공급’을 통한 자력갱생<sup>14)</sup>이었기 때문에 시장적 조정은 비가역적 존재로 스스로 하나의 질서로 진화해나갔다.

그리고 이는 코르나이가 말한 ②항, 즉 국가소유의 완화 및 소유제도의 다양화 측면의 개혁에서 북한이 의미 있는 조치를 취하지 않음으로써 거시경제를 혼란에 빠뜨리고 암시장과 부패경제를 발전시키는 방향으로 전개되어 나갔다. 중국은 관료적 조정을 개혁하면서 향진기업의 육성과 농가생산책임제, 경영청부제도 등을 병행적으로 시행하여 소유제를 다양화시켜 나갔다. 그리하여 시장적 조정이 적절히 거시경제정책에 의해 관리되도록 하였다. 그러나 북한은 7.1조치 실험을 철회한데다 코르나이의 ②항 개혁에는 소극적으로 임함으로써 국민경제 전반을 관리하는 능력을 상실하고 불법적, 비규범적인 계획과 시장의 관계망만 조성되도록 만들었다.

그러면 코르나이가 말한 조건에 따라 볼 때 북한에서는 전혀 개혁이 없었다고 말할 수 있을까? 위에서 설명한대로 북한의 7.1조치는 ③항에서 보다 큰 개혁조치가 있었고, ②항의 개혁조치는 시도되지 않았으며, ①항의 조치는 근본적이지 못했다. 7.1조치는 부분분권화와 부분시장화 성격만 띠었을 뿐 사유화관련 조치는 포괄하고 있지 못했으며, 개혁의 담론이 이데올로기 수준에서 제시되지 못했다.

그렇지만, 7.1조치 이후 북한경제에서는 계획적 조정과 시장적 조정의 관계를 분리형의 관계로 만들려고 했던 당국의 의도와 달리 역설적으로 혼합형 관계로 발전되어 나갔고, ‘제도화되지 못한 소사유화’<sup>15)</sup>가 광범위하게 경제의 전 영역에서 등장하는 상황이 초래되었다. 계획적 조정은 시장과의 관계 속에서 더욱 ‘변용된 방식’으로 운용됨으로써 계획부문이 점차 시장부문에 의존해 작동되는 현실이 초래되었다. 또한 개혁과 역개혁의 진동 속에서 권력과 유착되어 있는 특권계층에 의한 지대추구 행위는 더욱 확산되는 반면에 개인들의 시장경제활동은 위축되는, 말하자면 경쟁의 논리에 입각한 전형적인 시장경제적 현상이 나타나기 시작했다. 그리고 대외경제관계는 중국과 남한에 일방적으로 의존되는 방향으로 확대되었고 북한의 법제도상으로 4개의 경제특구가

---

14) 차오위즈, “북한경제의 현실과 미래에 대한 전망 중국의 시각”, 『북한경제의 현황평가 및 향후 전망』 (Asia Foundation-IFES Joint International Workshop 2008. 11.11), p. 34.

15) ‘제도화되지 않은 소사유화’는 반대로 표현하면 양문수 교수가 말하는 ‘소유제 변화 없는 시장화’의 다른 측면이기도 하다. 여기서 ‘소사유화’란 개념을 사용한 것은, 예컨대 오늘날 북한에 주택과 같은 부동산의 소유권이 국가에 있지만 일부 개인들에서 실질적으로 재산권을 사용하는 상태가 나타나고, 공장·기업소들도 국가소유지만 자본을 가진 개인의 투자에 의해 운영됨으로써 투자자 개인의 사적 경영형태도 등장한 것을 반영해서 규정한 개념이다.



설립되었다. 국가의 개혁에서 역(逆)개혁으로의 진동이 오히려 사회경제구조의 자발적 변화를 야기하여, 재개혁이 시동될 경우 과거보다 좀 더 깊은 깊이에서 개혁이 시행되지 않으면 해결되기 어려운 경제적 모순을 김정은 정권에 압박하고도 있다.<sup>16)</sup>

따라서 우리는 현실사회주의의 개혁·개방논리를 북한에 적용해 북한의 개혁·개방 실태를 평가하고자 함에 있어서, 학술적으로 설정된 기준에 따라 재단하기보다는, 개혁 - 개혁중단 - 역개혁 - 재개혁의 진동과정에서 야기되는 개혁의 자발적 자기진화적 현상도 포괄해서 살펴볼 필요가 있다고 본다.<sup>17)</sup> 북한은 개혁·개방을 한 후 체제전환의 길로 갔던 동구권 사례에 대한 트라우마와 개혁·개방의 패러독스(paradox)라는 자기모순에 빠져 있기 때문에 이렇게도 해보고 저렇게도 해보며, 개혁·개방의 나선형식 계단에 서있는 것이다.<sup>18)</sup>

---

16) 따라서 박명호는 사회주의의 개혁을 당국자에 의해 도입되는 부분개혁과 일반적인 핵심적인 개혁 외에 경제주체들에 의한 사회구조상의 자발적 개혁도 포괄적으로 관찰해야 한다고 주장한다. 개혁은 장기적 추세 속에서 개혁 → 재중앙화를 위한 시도 → 체제불안 → 재개혁시도 등의 과정을 거쳐 궁극에는 본질적 개혁이 시행될 수밖에 없는 질적인 누적을 만들기 때문이다. 박명호, “한국경제발전의 관점에서 본 사회주의국가에서의 경제개혁,” 『사회주의국가에서의 경제개혁』 (서울: 국민경제제도연구원, 1991), p. 173.

17) 이런 차원에서 Georgy Toloraya는 북한은 이미 ‘주체라는 옷을 입힌 개혁’을 한 것으로 보아야 한다고 평가하기도 했다. “The Future of North Korea: System Conservation or Guided Market Economy?”, Japan Focus, 2007. 또한 2006년 7월 미국 씨티 그룹의 보고서는 북한이 생존을 위한 개혁을 시행하고 있다고 평가하기도 했다. 이 보고서는 두명의 씨티그룹 경제분석가가 북한을 방문하여 보고 들은 내용을 토대로 작성된 것이다. Yiping Huang & Cliff Tan, “Asia Economic Outlook and Strategy - North Korea Reform,” Citigroup, *Economic & Market Analyses: Asia Pacific*, July 24, 2006.

18) 최근 학계에서는 북한의 시장화가 확대되는 현상에 대해 경영학계에서 많이 활용되고 있는 복잡계 이론을 가지고 설명하는 시도를 하고도 있다. 복잡계이론에서는 한 사회의 질서가 다른 질서로 이행해나가기게 되는 것은 구성요소들간의 상호작용에 의해 내적으로 그리고 스스로 변화요소가 만들어지게 되면, 외부의 의도적 간섭이 없어도 스스로 구조를 갖추고 시스템을 만들고 이 시스템이 환경과의 상호작용을 통해 진화해나감으로써 새로운 질서가 만들어진다고 본다. 이 때 외부의 의도적 간섭없이도 내적으로 만들어진 변화요소가 스스로 구조와 시스템을 만드는 것을 자기조직화(self-organization)라고 하고, 환경과의 상호작용을 통해 새로운 질서로 변화해나가는 것을 진화(evolution)라고 한다. 김창욱, “북한 시장화연구를 위한 복잡계적 분석틀의 재정립,” 『북한 계획경제의 변화와 시장화』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 48~49.

### Ⅲ. 7.1경제관리개선조치 이후 북한 개혁·개방의 실태와 평가

#### 1. 7.1경제관리개선조치 자체를 둘러싼 쟁점과 평가

2002년 7월 1일 단행된 '7.1경제관리개선조치'는 북한 스스로 1946년 토지개혁 이후 최대의 사변이라고 할 정도로 북한경제사에서 가장 개혁적인 조치였다. 과거에 북한에 시행한 개혁조치들은 농업부문에서의 분조관리제 개선이라든가 기업·산업관리방식의 개선 등의 수준에 지나지 않았고 시장기능 자체를 계획기능과 결합해 활용해보고자 하는 수준은 아니다. 이에 따라 북한이 7.1조치를 시행할 당시 그 성격을 둘러싸고 ① 단지 계획경제시스템의 비효율성을 개선하고 계획경제를 강화하고자 하는 체제내적 개선조치에 지나지 않는다는 평가와, ② 실리를 강조하면 시장을 능동적 관점에서 바라보므로 장기적으로 시장화를 지향해나가는 성격의 시장사회주의적 개혁으로 보아야 한다는 두 가지 논쟁들이 있었다. 결국 7.1조치개혁 실험이 2005년 하반기 이후 중단되고 2006년부터 본격적으로 역개혁적인 조치들이 있게 되면서 7.1조치는 체제내적 부분개혁이었다는 시각으로 일반화되었다. 그렇지만 최근 김정은 정권이 재개혁의 시도를 보이고 그 출발선상이 7.1조치일 것임이 짐작되고 있음을 볼 때, 향후 7.1조치는 장기적 관점에서 재평가 논쟁들이 있게 되지 않을까 기대된다. 그래서 이 문제는 향후 김정은 정권이 시행하고자 하는 개혁작업들을 관찰하며 더 논의하기로 하고, 일단 7.1조치 자체는 비교사회주의적 관점에서 보았을 때 어느 정도 개혁적 레벨과 성격을 갖고 있었는지 1980년대 초반 중국의 개혁조치들과 비교해 보기로 한다.

개혁·개방정책을 시행할 당시 중국은 전통적 사회주의 경제체제의 문제점을 세 가지 측면에서 정확하게 진단했었다. 우선 첫째, 선진 자본주의국가를 재빨리 추월하자는 잘못된 '추월전략'(strategy of catch-up development)에 따라 중공업 우선발전전략을 내세워 사회주의 경제체제를 근본적으로 공급제약형, 자원결핍형 경제로 구조화하였다는 것이다. 둘째로, 중국은 자본투입량이 절대적으로 부족한 농업경제임에도 불구하고 중공업 우선발전전략을 뒷받침하기 위해 가격을 왜곡하는 거시정책을 시행함으로써 산업구조의 불균형을 초래하였다는 점이다. 셋째, 계획적 조정을 수단으로 하는 자원배분제도와 경제주체의 자율성을 심각하게 박탈하는 미시 경영 메커니즘을 유지함으로써 항상적인 노동생산성의 저하를 초래하였다는 것이다.<sup>19)</sup>

19) 린이푸외, 한동훈, 이준엽 옮김, 『중국의 개혁과 발전전략』, (서울: 백산서당, 2001), pp. 79~80.

따라서 중국은 경제발전전략을 ‘추월전략’에서 ‘비교우위 발전전략’으로 혁신하고 처음부터 경제의 분권화, 화폐화, 시장화, 사유화, 개방화조치를 경제의 전 부문에서 동시 병행적으로 전개해나갔다. 그리고 특히 계획부문이 가치법칙과 결합될 수 있도록 계획적 조정과 시장적 조정 간의 유기적·내적 결합을 도모하고 기능적 정합성이 이루어지도록 계획부문의 ‘지령성’ 계획을 ‘지도성’ 계획으로<sup>20)</sup> 대체해나가는 것도 잊지 않았다. 즉, 계획경제부문 바깥에 시장공간을 조성해주는 것으로 그치지 않고, 계획부문 내에도 시장적 조정이 병존될 수 있도록 하는 개혁을 시행함으로써 시장을 통해 산출된 잉여가 생산부문에 재투입될 수 있도록 하는 구조를 만들었다. 즉 장기적으로 시장적 조정이 계획적 조정의 비효율성을 넘어 대체되어 나갈 수 있도록, 계획적 조정과 시장적 조정 간의 관계가 혼합형(dual)이 될 수 있는 개혁을 했던 것이다. 그 뿐만 아니라, 사회주의 경제체제 개혁의 성공 관건은 공급부족 문제를 시급하게 완화시키는 것이라고 판단하고 향진기업 및 외자기업을 육성하여 사적 경제부문이 공유제 부문 바깥에서 형성될 수 있도록 하는 개혁도 행하였다.

이에 반해 북한의 경우는 7.1조치가 선군경제발전전략의 목표달성을 위한 하위적 경제정책으로 시행됨으로써 비교우위 경제발전전략이 채택될 수 없었다. 계획지표를 분권화하더라도 군수생산지표를 우선적으로 보장하고, 그 나머지를 가지고 민수생산 지표에서의 상품수요와 자원공급의 균형을 맞추어야 함이 강조되었다.<sup>21)</sup> 따라서 7.1 조치는 국민경제 전체를 대상으로 하는 개혁이라기보다 민수생산부문을 주요 대상으로 하는 개혁조치의 한계성을 띠고 있었다. 군수공업 및 이와 연관된 기간산업부문에서는 전통적 계획적 조정을 행하고, 주로 경공업·농업·상업부문에서만 분권화·화폐화·시장화를 지향하는 개혁조치였다. 한편 북한의 7.1조치는 사유화 없는 경제의 분권화, 화폐화, 시장화 개혁을 함으로써, 시장적 조정의 도입은 처음부터 계획경제부문 바깥에 조성되어야만 했다. 시장적 조정과 계획적 조정 둘 다 사회주의 경제발전에 요구된다고 하면서도<sup>22)</sup> 북한은 시장이 계획적 조정과 연관을 맺지 못하고 분리된 경제공간

20) ‘지령성 계획’이란 국유기업에 하달하는 강제성을 띤 명령형 계획으로서 이의 완수를 위해 국가는 필요한 물자 및 운송수단 등을 제공해 준다. 반면 ‘지도성 계획’이란 비강제성 계획으로서 주로 가격, 조세, 신용 등 경제적 수단과 법적 수단들을 사용하여 계획의 이행을 유도하는 계획으로서, 필요한 물자는 기업 스스로 조달하는 것을 원칙으로 하되, 지도성 계획을 이행한 기업에게는 우선적으로 국가가 물자를 공급해주는 것을 말한다. 린이푸 외, 위의 책, p. 172

21) 김재서, “선군원칙을 구현한 사회주의경제관리”, 『경제연구』, 2004년 제1호, pp. 13~14.

22) 이러한 점에 대해 김정일은 “사회주의 경제관리는 사회주의사회의 과도적 성격을 반영한 특징도 가집니다. 사회주의사회의 과도적 성격이 사회주의경제관리의 본질적 특성을 규정할 수는 없지만,

으로 조성되도록 했던 것이다. 이는 그 당시 북한의 시각에서 볼 때 시장이란, 어디까지나 사회주의적 상품생산단계에서 요구되는 불가피한 기능일 뿐, 사회주의의 완전한 승리가 이루어지는 단계에서는 소멸되어야 하는 존재로 인식되었기 때문이었다.

따라서 7.1조치 개혁에서는 처음부터 중국과 달리 계획부문 바깥의 사적 부문이 허용될 수 없었고, 국가에 의해 관리되는 ‘시장’공간 바깥의 시장들은 불법이고 탄압의 대상이었다. ‘사회주의 과도기론’에 의거 시행된 북한의 7.1조치는, 시장적 조정을 계획적 조정의 부수적 관계로 규정함으로써 중국과 달리 “개혁의 자기재생산적 확대논리”가 이미 위로부터 제약되는 구도였다.<sup>23)</sup> 북한의 7.1조치의 개혁레벨 정도는 중국의 1980년대 초반 개혁들과 경제부문별로 비교해 보았을 때(다음 <표 1>) 7.1조치의 제한성이 보다 선명해진다. 그렇다면 7.1조치는 실패한 것으로만 평가되어야 하는가? 이 문제는 다음 절에서 정리되는 7.1조치 이후의 역개혁 그리고 그 경제적 현실들을 고찰하며 판단할 필요가 있다.

<표 1> 1980년대 초반 중국의 개혁과 비교된 7.1조치의 개혁수준

구 분	중 국	북 한
농업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농가생산 청부제 도입: <b>가족농</b></li> <li>· 토지소유권과 사용권의 분리</li> <li>· <b>국가수매와 시장판매의 병존</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>집단농 유지</b></li> <li>· 토지소유권과 사용권의 미분리</li> <li>· 분조관리제 개선, 초과생산물의 분조내 분배 허용</li> <li>· <b>국가수매의 전반적 유지</b></li> </ul>
국유기업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>경영청부제 도입</b></li> <li>· 당과 경영조직의 분리</li> <li>· 기업 내 이윤유보제 도입</li> <li>· <b>기업소유제의 다양화(향진기업 육성)</b></li> <li>· <b>계획생산, 시장생산 병존</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>대안의 사업체제 유지</b></li> <li>· <b>경영조직에서 당의 역할 축소</b></li> <li>· 일부 이윤유보 허용</li> <li>· 계획 외 생산물 시장판매</li> <li>· <b>국유기업 소유제 개혁 부재</b></li> </ul>
노동·분배 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>노동계약제 도입(부분 노동시장제)</b></li> <li>· <b>성과급·가변임금제 도입</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>유일적·계획고용제도 유지</b></li> <li>· <b>성과급 임금제 도입</b></li> </ul>

그것을 고려하는 것은 경제관리에서 중요한 의의를 가집니다. ...사회주의 경제관리 방법은 아직 미숙한 점이 많고 완성되었다고 볼 수는 없습니다...지난 시기의 경제관리체제와 경제관리방법이 그 때는 옳고 좋은 것이었다 하더라도 오늘에는 맞지 않을 수 있습니다.”라고 말한 적이 있다. 김정일, “강성대국의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선·강화할 데 대하여(내각 책임일꾼들에게 한 담화, 2001년 10월 3일).”

23) 권영경, “북한의 최근 경제개혁 진행동향에 대한 분석,” 『수은 북한경제』, 겨울호(수출입은행, 2005년), p. 6.

구분	중 국	북 한
가격·유통 부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가격의 현실화, 점진적 시장가격화</li> <li>· 이중가격제 도입(국가계획가격/국가지도 가격/합의제가격/시장가격 등 혼합가격제)</li> <li>· 시장의 이원화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가격의 현실화, 정부지도가격의 유지</li> <li>· 국정가격/시장가격 병존(혼합가격제의 가능성 잠재)</li> <li>· 시장의 이원화</li> </ul>
재정·금융 부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정과 회계의 분리</li> <li>· 이개세 개혁: 이윤 납부의 조세화</li> <li>· 이원적 금융시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정과 회계의 분리</li> <li>· 사회적 공짜 축소, 국가재산 이용 대상 조세화</li> <li>· mono-banking system 유지</li> </ul>
대외부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외환유보제 도입, 환율의 현실화</li> <li>· 국가무역 독점 해체, 청부경영제 도입</li> <li>· 4대특구, 특구 내 자본주의시장경제제도화, 내륙경제와 연계, 개혁과 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가외환 독점제도 유지, 환율의 현실화</li> <li>· 무역 관리체제의 분권화, 기업의 수출입권 부분 허용</li> <li>· 3대특구(조차지형특구) 내륙경제와 분리, 개혁과 미연계</li> </ul>
사적 경제부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비국영기업(향진기업) 육성</li> <li>· 소규모 제조업(종업원 8명 이내), 서비스 부문 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비국영기업 불허</li> <li>· 일부 서비스, 유통부분 개인영업 허용</li> </ul>

## 2. 7.1경제관리개선조치 이후 개혁·역(逆)개혁<sup>24)</sup>의 과정

2002년 7.1조치 이후 북한의 경제는 아마도 북한 경제사에서 가장 역동적이 아니었나 싶다. 7.1조치 자체가 한계성이 분명했기 때문에 국영기업의 효율성 제고와 생산성 증대가 이루어지려면 더 많은 후속 개혁조치들이 요구되었다. 이에 후속 개혁조치들이 내각 주도로 일부 시행되다가, 당의 내각에 대한 비판으로 결국 2005년 하반기 이후 중단되고 오늘날 북한경제를 “계획경제도 아니고 시장경제도 아닌” 그야말로 경제학적으로 설명할 수 없는 경제의 이중구조화를 초래하였기 때문이다.

북한은 7.1조치와 종합시장의 허용(2003.3) 이후 7.1조치 1년이 되는 2003년 하반기에 7.1조치로 인한 경제개선 관리조치가 “짜임새 없이 겉돌기만 하고 정착하고 있지 못하다”는 평가를 내리고, 2004년 1월 공장·기업소에 경영권을 더욱 부여해주는 「공

24) 2005년 하반기 이후 북한의 7.1조치에 반하는 정책들에 대해서도 여러 평가들이 있다. ① 북한이 체제위기를 느끼고 일단 “일보전진 이보후퇴”라는 차원에서 개혁을 조정하는 것으로 보아야 한다는 견해, ② 3대 세습을 위해 전통적 계획경제를 복원하고자 하는 반(反)개혁이라는 견해들이 있다. 여기서는 늘 개혁·개방의 트라우마와 딜레마를 안고 있는 북한 리더십의 한계를 볼 때 두가지 견해 다 타당하다는 견지에서, 그리고 북한에서는 한기범(2009), 박형중(2009)이 논하듯이, 개혁·개방이라는 담론 자체가 이해관계를 둘러싼 관료지배정치의 개입에 의해서도 테이블 위에 올라왔다가 다시 내려지는 운명이라는 측면에서 역(逆)개혁이라고 표현하고자 한다.

장·기업소 운영개선안」(김정일의 1월 21일 방침)의 시행과 함께, 가족영농제의 전 단계라 할 수 있는 ‘포전담당제’의 시범실시(2004.3), 기업소 부업농제 실시(2004.1, 김정일의 1.12 방침) 등을 시행했었다. 그리고 이를 토대로 더 나아가서 기업소에 노무관리권과 임금결정권을 부여해주고 주급·시급·일급제식으로 노동시장의 유연화를 도입하며, 지방 경제기관들이 잉여 노동력을 활용하여 독립채산제 기업을 설립할 수 있는 권한까지 부여하는 ‘로동행정체계 개선 대책안’(2004.8.11, 김정일의 8.11일 방침)도 마련, 2005년부터 시행코자 했었다. 7.1조치를 더욱 확대하고자 하는 이러한 개혁시책들은 김정일의 지시를 받고 박봉주가 주도하는 내각이 시행했었다. 박봉주 내각은 이러한 조치들로도 생산의 정상화가 이루어지기 어렵다고 보고, 상무조를 구성하여 중국의 쌍궈제에 유사한 가격개혁, 재정금융 개혁 확대, 상업은행의 개설과 외자유치, 노동집약적 산업의 중점 육성, 시장기구 확대 등을 담은 이른바 「2004.6 내각 상무조 개혁안」까지 마련했었다고 한다.<sup>25)</sup>

그러나 7.1조치 이후의 개혁조치들은 균경제·당경제를 장악하고 있는 북한 지배엘리트집단의 반발을 일으키고 철회되기에 이르렀다.<sup>26)</sup> 사회주의 계획경제의 우월성론이 강조되더니 각기 15개 단위에 시범적으로 시행되었던 「공장·기업소 운영개선안」과 ‘포전담당제’ 및 부업영농제가 철회되었다. 7.1조치 당시 기업소에 부분적으로 경영자율권을 부여해주는 대표적 조치였던 ‘변수입’(수익 혹은 이윤)에 의거한 경영지표도 철회하여 ‘사회순소득’지표로 바꾸어 버렸다.<sup>27)</sup> 즉, 수익의 일정부분을 기업 내에 유보하고 인센티브제 임금지불을 허용하며, 계획 외 생산물의 자율 처분권을 부여했던 분권화조치를 철회해버린 것이다. 그리고 2006년부터 종합시장 바깥의 시장 → 종합시

25) 이에 대한 상세한 내용은 한기범, 『북한의 경제개혁과 조직·관료정치』 (경남대 북한학대학원대학교 박사학위논문, 2009), pp. 167~197 참조.

26) 한기범과 박형중은 7.1조치와 이후 개혁조치에 대한 철회과정은 모두 다 김정일에 의해 이루어진 것이면서도 북한 지배정치 엘리트집단간의 역학관계가 개입되어 전개된 것으로 본다. 한기범, 위의 논문 그리고 박형중 외, 『북한변화의 재평가와 대북정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2009) 참조.

27) ‘변수입’이란 판매수입 - 원가 = (임금 + 이윤)을 말한다. 7.1조치 당시 북한은 ‘변수입’으로 기업소 경영지표를 삼게 하면서 변수입의 일정비율로 국가납부금을 내게 하고, ‘변수입’ 규모에 따라 노동자에게 인센티브제 임금을 자율적으로 지불해주는 것도 인정했다. 이 지표에 의해 기업소들은 금액지표 달성을 우선시하고 계획외생산물의 자유로운 처분권을 얻었다. 반면, ‘사회순소득’은 판매액 - (원가 + 임금)로서 인센티브제 임금은 허용되지 않았으며, 계획외생산액도 포함해서 수익의 일정비율을 국가납부금으로 내야 했다. 북한이 ‘사회순소득’지표로 경영평가지표를 바꾼 것은 정확히 언제인지 알 수 없지만, 이에 대한 내용들이 2007년경부터 북한의 문헌에 나타나고 있다. 김재서, “사회주의사회에서 경제적 실리의 본질적 내용,” 『경제연구』, 2007년 4월; 최송렬, “사회순소득은 공업생산계획의 중요 지표,” 『경제연구』, 2008년 1호 참조.

장 등의 순으로 단계적으로 통제정책에 들어가더니, 2008년 김정일이 “시장은 비사회주의의 서식장이다”라고 말하며 이른바 ‘6.18담화’<sup>28)</sup>를 행한 이후 2009년 11월 30일에는 이에 종합시장마저 없애려는 화폐개혁에까지 이르렀다.

<표 2> 7.1조치 이후 개혁·역개혁 과정과 경제적 현실

구분	2002년 7·1 조치	2003, 2004년 추가개혁	2005년 이후 철회내용	현실
계획 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당 역할 축소, 내각 권한 확대</li> <li>· 중앙계획대상 축소</li> <li>· 세부계획, 지방·기업소·협동 농장에 위임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현물지표 축소, 금액 지표 확대</li> <li>· 기업 자체 계획지표 확대</li> </ul>	<p>* 인민경제계획법 개정, 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘변용된’ 계획체제, 기업자체 계획 더 확대</li> </ul>
기업 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업경영지표: 생산량 → 변 수입으로 전환</li> <li>· 변 수입의 자체 사용 허용</li> <li>· 독립채산제 전 기업으로 확대</li> <li>· 계획 외 생산품 30% 시장판매 허용</li> <li>· 물자교류시장을 통한 원자재 거래 허용</li> <li>· 가격결정권한 일부 이양</li> <li>· 유일입금제도 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 변 수입 사용권한 확대: 임금 상한선 폐지</li> <li>· 국가납부금 정액제로 전환</li> <li>· 경제단위의 현금보유 한도 확대</li> <li>· 가격의 자율적 결정 권한 확대</li> <li>· 물자교류시장 내에서 원자재의 현금거래 허용</li> <li>· 상금, 장려금 지불 승인제 폐지</li> <li>· 인력운용권한 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 변 수입 → <b>사회 순수득 지표로 변경</b></li> <li>· 물질적 인센티브제 철회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대부분 확인 안 되나 사실상 계획조정도 시장에 의존하고 있으므로 기업자력갱생 방식으로 지탱</li> <li>· 8.3노동자 만연, 인력 거래 성행</li> </ul>
재정·금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거래수입금 폐지, 국가기업 이득금 신설</li> <li>· 토지사용료 신설</li> <li>· 사회적 공짜 대거 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가재산판매 납부금, 부동산이용료(토지 사용료 확대개편), 종합시장 시장이용료 등 조세 확대</li> <li>· 집금소 설치(2003), 외회환전소설치(2003)</li> <li>· 중앙은행법제정(2004), 상업은행법제정(2006)</li> </ul>	<p>철회 없음</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가 시장의 활성화로 사실상 재정수입 도모</li> <li>· 상업은행부재로 사금융 만연</li> </ul>

28) 김정일, “경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬데 대하여(당, 국가경제기관 책임일꾼들과 한 담화, 2008년 6월 18일); 6.18담화는 과거 10.3담화가 7.1조치를 예고하였듯이 결국 2009년 11월 화폐개혁을 예고한 담화였다.

구분	2002년 7·1 조치	2003, 2004년 추가개혁	2005년 이후 철회내용	현실
농업 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분조관리제 전면 확대: 분조 규모 축소, 책임영농제 도입</li> <li>· 이중곡가제 폐지, 식량 배급제 구입제로 전환</li> <li>· 초과생산물 자율처분 허용</li> <li>· 작물선택권 확대, 세부 계획지표 권한 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 포전담당제 시범실시: 분조를 2~5가구로 편성</li> <li>· 협동농장에 분조규모 축소권한 부여</li> <li>· 개인경작지 30평 → 400평 확대</li> <li>· 국가납부량 축소</li> <li>· 분조단위 분배권한 확대</li> <li>· 현물분배에서 현금 분배로 전환</li> <li>· 6개월 농사(부업발) 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 포전담당제 폐지</li> <li>· 2005년 10월 식량 전매제 도입</li> <li>· 6개월 농사철회, 개인소토지 금지, 폐기발 협동농장 귀속 조치</li> <li>· 개인경작물 포함 균량미징수 확대 → 사실상 현물분배 지속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협동농장 농사와 개인 농사 병용</li> <li>· '현금별이 작업반' 성행</li> <li>· 불법 소토지농사 지속 확대</li> </ul>
유통 부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물자교류시장(원자재 거래 시장)개설</li> <li>· 국영상점 임대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합시장(소비재거래 시장)개설(2003)</li> <li>· 물자교류시장 내 현금 거래 허용</li> <li>· 수입물자교류시장 개설(2005년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2006년 이후 시장 통제</li> <li>· 2009년 11월 화폐개혁, 종합시장철폐 시도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장철폐 사실상 포기</li> </ul>
가격 부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국정가격의 현실화, 변동 국정가격제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장가격, 국가지도 가격, 합의제가격 등 다양화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 화폐개혁 시 시장가격 철폐 시도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한경제의 위안화, 달러화로 물가변동 극심 → 국정가격무의미</li> </ul>

### 3. 역개혁의 경제적 결과

#### (1) 경제의 이중구조화 고착

그렇다면 이와 같은 북한의 7.1조치 철회 및 전통적인 과거 회귀적 경제정책으로의 복귀 그리고 반(反)시장적 경제정책은 북한경제에 어떠한 경제적 현실을 낳고 있을까? 결론부터 말하자면 위의 <표 2> 맨 오른칸 내용에서 보듯이 경제개혁 중단은 북한의 시장화 현상을 더욱 질적으로 발전시키고 북한 경제구조의 이중구조화를 심화시키는 경제적 현실을 가져왔다고 볼 수 있다.

북한에서 시장이라는 존재는 7.1조치를 시행하기 전에 이미 자생적으로 확장되어갈 수밖에 없는 구조적 메커니즘을 갖고 있었다. 중앙집중적 자재공급체계의 붕괴로 공장·기업소·기관들은 대부분 금액지표 위주로 계획경제활동을 하거나 국가의 계획과 상



관없는 자율적 생산물조합에 기초한 ‘변용된’ 계획경제 활동을 하고 있었다. 국가가 기업들의 생산활동을 보장해주지도 못하고 책임져주지도 못하였기 때문에 기업들은 자력으로 살아남아야 했으며, 국가는 이를 위한 시장활동을 묵인하거나 허용해주어야 했다.<sup>29)</sup> 그리고 배급제시스템의 붕괴로 당, 정, 군 기관들의 자체 외화별이사업을 허용하거나 묵인할 수밖에 없었고, 주민 개인들도 자력으로 생존을 모색해야만 했다.<sup>30)</sup> 한마디로 각급의 모든 경제단위들이 자력갱생에 나설 수밖에 없는 경제적 환경이 조성되면서 시장은 1990년대 말에 이미 전국적 현상으로 발전하고 있었고, 이러한 시장의 발전은 유통부문을 넘어 생산·노동·금융부문에 이르기까지 사적 경제활동의 확산을 가져오고 있었다.

7.1조치는 이러한 경제현실을 사후적으로 수용한 수동적 조치였는데, 사실상 현실적으로 광범위하게 확산되어 있는 시장현상을 포괄하는 깊이로 추진되지도 못했다. 7.1 조치 그리고 2004년 개혁안까지 포괄한 개혁안으로는 시장의 ‘제도적 관리’ 자체도 성공되기 어려웠기 때문에 오히려 제도 공급을 통한 ‘그림자경제’(shadow economy)의 규모를 키우는 효과를 가져왔다. 당국의 눈치를 보며 불법적 시장활동을 해왔던 경제주체들로 하여금 합법이라는 명분으로 불법적 시장행위를 하도록 만드는 다양한 시장경제활동들이 발전되어 나갔다. 자재공급이 원활하지 못한 공장·기업소들은 국가납부금이라는 금액지표 계획수행만 하면 되므로 돈주들과 결탁해 계획지표와 상관없는 생산능력을 확장해나가거나<sup>31)</sup> 돈주들에 위탁경영을 행하기도 했다. 국영 상업기관들은 상업기관들대로 개인의 물품이나 생산품을 위탁판매 해주어 수익금의 일정부분을 나누어 갖는 것으로 기관을 유지해나갔다. 일부 주민들은 종합시장 바깥의 각종 상업활동을 통해 중산층으로 성장할 수 있는 부를 축적하기도 했다.

29) 이석기, “북한 기업관리체계의 변화,” 운영관·양운철 역음, 『7.1경제관리개선조치 이후 북한경제와 사회의 변화』, (서울: 한울아카데미, 2009), p. 144.

30) 북한이 고난의 행군을 막 거치고 난 2000년 7월 12일 중국 삼합 통상구에서 만난, 용정에 거주하는 한 조선족 작가는 “조선 인민들 이제 굶어죽는 일은 없을 것입니다. 교환의 원리를 터득했기 때문입니다. 굶는다고 하면 그가 시장에 적응하지 못했기 때문입니다”라고 말해준 적이 있다. 당시 그는 청진의 친척을 방문하고 막 삼합 통상구에 나온 길이었다.

31) 2009년 10월 사리원에서 제약회사 지배인을 하다 온 탈북자의 말에 의하면, 원자재가 국가로부터 공급되지 않아 공장이 멈추어서자 도인민위원회에서 지배인이 맡아서 무엇이든 해보라고 하었다고 한다. 그리하여 이 여성 지배인은 단동에 나가 위탁가공 일거리를 받아와 운영하기도 하고, 북한 내수시장을 겨냥한 타일생산도 하고 심지어는 밀수도 하여 국가지표를 달성하였다고 한다. 말하자면 원래의 계획수행 생산물과 상관없는 경제활동을 통해 국가지표를 달성하는 것인데, 국가는 이를 상관하지 않는다는 것이다.

7.1조치 이후 북한경제의 이중구조화를 살펴보기 위해 각급 생산단위에 어떤 유통망과 소득형태들이 연계되어 있는지를 살펴보면 <표 3>과 같다. 이 표는 간략하게 추산한 것으로 대외경제부문과의 연계성은 배제하고 있다. 이 표를 볼 때 북한경제의 생산단위 부문들은 대부분 사실상 시장과 연계해 생산활동을 하고 있다. 전략부문·주요 지표부문 이외의 경제대상들은 거의 금액지표로만 관리될 뿐, 과거 철저히 중앙집권적으로 관리하던 위계질서적 경제관리시스템에서 상당히 벗어나 있다. 자재조달이 제대로 안 되는 경제부문들은 사실상 시장지향적 생산활동을 하고 있다고 보아야 하는데, 국가는 이들을 국가기업이득금, 국가납부금 등 조세수단과 기타 사회주의적 명령수단으로 관리하고 있을 뿐이다. 여기에 국가는 해당 기업의 생산활동과 관련 없는 ‘사회적 과제’지표<sup>32)</sup>도 일상적으로 내려보내기 일쑤여서, 기업소들은 더욱더 계획의 규율에 어긋나는 경제활동을 해야만 하는 강요를 받고 있다. 이 때문에 7.1조치가 철회되더라도 이러한 계획수행의 왜곡형태가 지속되고 있기 때문에 현재 북한의 각급 생산단위들의 경제활동에 있어서 시장지향적 경제활동은 여전히 불가피할 수밖에 없는 현실이다. 계획경제시스템 마비 이후 거의 20년 가까이 이러한 왜곡되고 변용된 계획수행을 하다 보니 사실상 경제단위들의 경제활동의 어디까지가 계획적 활동이고 시장경제적 활동인지 구분하기 어려울 정도가 되어 버렸다.

생산단위들의 활발한 시장지향적 활동은 생산물시장과 소비재시장의 연계성을 가져오고 각 시장의 참여자들이 서로 영향을 주고받게 함으로써,<sup>33)</sup> 북한의 유통시장 역시 계획적 공급체계에 따라 운영되는 국영유통망 외에 각종의 시장 유통망들로 다원화되어 나갔다. 유통시장에서 시장 유통망의 확대발전은 역으로 생산단위들의 시장지향적 경제활동을 자극하는 조건을 만들어 주기도 했다. 시장유통망은 전문화된 형태로까지 발전되어 이를 토대로 자본을 축적한 돈주들도 등장하였다. 그리하여 오늘날 북한 경제주체들의 소득형태는 배급제로 뒷받침되는 소득<sup>34)</sup>과 임금소득, 비임금소득 등으로

32) 희천발전소 건설, 평양아파트 10만 세대 건설, 회령 음식거리 조성, 도로건설 등 중앙차원 및 지방차원에서 행해지는 각종의 건설사업에 현금과 시멘트, 설비자재, 철강자재 등 물량을 납부하라거나 농촌에 퇴비 몇kg을 보내라는 ‘과제지표’를 말한다.

33) 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』, (서울: 서울대학교출판문화원, 2012), p. 117.

34) 배급제시스템을 통해 공급되는 재화의 국정가격이 시장가격과 비교도 안될 정도로 거의 공짜나 다를 바 없기 때문에 식량 및 생활필수품의 배급이 보장된다는 것은 소득의 보전과 다를 바 없다. 사회주의국가들에서 이는 2차적 사회적 분배(second social distribution)로 규정되었다. 북한은 1970년대에 2차적 사회적 분배로 인한 주민 1인당 월평균 소득이 100~125원으로서 당시 평균 임금 80~100원보다 컸다고 주장한 적이 있다.

구성되는 형태로 다원화되었다. 비임금소득은 각종의 시장지향적 활동(장사, 임노동, 개인발 소작, 사교육, 중개업, 개인 숙박업 및 식당운영, 밀수 등)을 통해 얻어지는 소득들인데, 북한 가계소득의 평균 70%~80% 가까이가 시장을 통한 개별경제활동에 의해 벌어들이는 소득으로 조사되고 있고, 시장에서의 소비지출 또한 전체 소비지출의 80% 내외를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>35)</sup>

<표 3> 7.1조치 이후 북한의 이중적 경제운용실태

생산영역	계획주체	지표형태	자재조달	대상	시장관련	연계유통망	종사자 주요소득형태
국가 생산영역 (국가기업이 득금 납부 대상)	국가적 계획 부문	현물	자재조달 (정상가동)	전략부문 (군수, 특급기업, 일부 선행·기간 산업)	시장일부 활용	국영유통망, 물자교류시장	배급, 특별선물 임금소득
		현물+금액	부분조달 (부분가동)	1급 기업, 선행부문, 기간산업	계획 내·외생산물 시장판매, 자재 시장 조달	국영유통망, 물자교류시장, 종합시장	부분배급, 임금소득, 비임금소득
	성·지방 행정기관 /기업 자체 계획 부문	현물+금액	부분조달 (부분가동)	2급 기업, 모범공장, 감정일 현지지도 공장	계획 내·외생산물 시장판매, 자재 시장 조달	국영유통망, 물자교류시장, 종합시장	간혹 부분배급, 임금소득, 비임금소득
		금액	자체조달 (가동중단)	3급 이하 지방공업	명목상 국가관리, 사실상 자체계획으로 시장활용유지	종합시장, 수매상점, 장마당, 암시장	비임금소득
개인 생산영역 (국가납부금, 토지사용료 등 대상)	· 소토지, 개인발 곡물생산 · 소규모 가내수공업, 협동작업반, 가내작업반, 8.3제품생산, 개인서비스 생산(자전거수리, 식당, 화물운송 등), 개인소상공업 · 공장형 가내공업, 돈주에 의한 가동중단 기업 운영			전면 시장활동	종합시장, 수매상점장 마당, 암시장	비임금소득	

\* 주: 이영훈, “7.1조치 이후 북한경제구조 변화의 특징 및 시사점”, 미발간원고(2009.12)의 p. 30 표를 수정해서 재작성

35) 김병연·양문수, 위의 책.

결국 이런 이중경제구조 하에서 개혁의 중단은 국가 경제 전체의 마비를 가져올 수 밖에 없기 때문에 북한당국은 용수철처럼 다시 시장적 조절을 묵인하는 상황으로 돌아오게 되었고(2010년 2월 이후), 이런 과정을 통해 북한경제의 이중구조화는 더욱 심화되었다. 계획경제의 물적 토대가 복구되지 않은 상황에서는, 7.1조치를 통해 획득한 기업 및 개인들의 시장지향적 행동양식을 변경할 수 없었기 때문이다. 오히려 7.1조치를 통해 얻어진 경험들이 불법으로 규정되자 경제단위들에서는 잠시 위축되기도 했지만, 과거보다 더 ‘영리하게’ 때로는 국가에 저항하기도 하고 때로는 국가권력을 이용하기도 하며 제도와 괴리된 시장경제활동들을 해나갔다.

따라서 당국의 의도와 달리 역개혁은 시장지향적 경제활동들의 위축을 눈에 띄게 가져오지는 못했다. 탈북자를 대상으로 한 연구들에 의하면, 공장생산물의 시장가격 판매비중, 원자재의 현금결제 비중, 주부의 시장 종사자 비중, 공장 내 8.3노동자 비중 등 각종의 시장지향적 경제활동들이 2000년대 중반경 확장된 비율에서 그다지 큰 변화가 없는 것으로 나타나고 있는 것이다.<sup>36)</sup> 물론 북한당국의 법기관들을 동원한 강력한 시장통제조치와 화폐개혁 그리고 이데올로기적 압박들은 그 조치들이 시행될 당시마다 순간적 시장의 위축을 가져오곤 했다. 그렇지만 통제조치들은 각종의 편법동원을 통한 시장활동으로 변모되었고 몇 달 지나면 다시 시장의 원상복구를 가져오곤 했다. 문제는 이러한 과정에서 북한 시장의 무정부성과 비도덕성이 더 강화되고 건강하지 못한 시장구조의 발달을 가져왔다는 점이다. 즉, 블랙 마켓의 규모를 더욱 확대시키고 권력과 특권에 의해 위계적 독과점적 구조를 갖는 시장구조로의 개편을 가져왔다. 이는 현재 북한에서의 시장화가 국가경제 및 생산의 정상화와 연계되지 않는 ‘지대(rent) 추출형’ 시장화라는 것으로서, 북한경제의 공급부족 문제 해결과 민생경제의 정상화를 위해서 시장을 더 이상 국가의 관리로부터 방임된 존재로 두어서는 안 되는 개혁을 압박하고 있다.

## (2) 거시경제의 심각한 불안정성과 시장왜곡의 확대

역개혁의 정점인 화폐개혁은 물가·환율의 폭등을 초래하여 그간 이미 고착되어 있던 이중가격구조의 파탄을 가져왔다. 북한경제에는 항상 심각한 공급부족으로 재화의

---

36) 김병연·양문수, 위의 책, pp. 119~130; Stephan Haggard, “Measuring Marketization in North Korea Evaluation and Prospect,” 『수은 북한경제』 여름호, (한국수출입은행, 2011), pp. 40~41.

공식 국정가격과 시장가격의 격차가 존재해왔다. 이 격차로 인해 공장·기업소들의 생산원가는 보전되지 못하였고 임금 역시 유명무실했다. 이에 북한당국은 7.1조치를 행하면서 국정가격을 현실화하여 이중가격구조를 해소하는데 가장 큰 역점을 두었다. 예컨대 7.1조치 이전 쌀 1kg의 시장가격(평균 50원)이 국정가격(0.08원)의 약 625배였는데, 7.1조치개혁을 통해 국정가격을 550배 올려 시장가격에 접근시켰던 것이다.

그러나 아래의 <그림 1>에서 보듯이 북한은 7.1조치 개혁 이후 물가가 상승하기 시작해<sup>37)</sup> 화폐개혁 직전인 2009년 11월경까지 쌀 1kg의 가격이 약 32배, 즉 연평균 3배(300%) 이상, 그리고 환율은 약 11.7배, 즉 연평균 1.6배(150%이상) 상승하는 추세를 보여 항상적인 인플레이경제였고, 이중가격구조가 확대되는 추세에 있었다. 2002년 당시 7.1조치를 통해 국정가격을 44원으로 상승시켜 시장가격에 접근시켜 놓았지만, 곧바로 다시 격차가 벌어져 2009년 11월경에는 그 격차가 약 45배에 이르고 있었다.<sup>38)</sup> 그렇지만 이런 추세 속에서 북한의 쌀 1kg 가격의 달러표시 가격은 7.1조치 직후~화폐개혁 직전까지 약 0.21원에서 0.57원 정도로 2.7배 정도만 상승하고 있었다. 즉, 달러표시 쌀가격은 상대적으로 안정적이었던 것이다. 이는 북한의 외환시장이 7.1조치 개혁의 후유증과 시장통제정책에도 불구하고, 화폐개혁 이후에 비해 상대적으로 불안정성 정도가 낮았음을 의미한다고 할 수 있다.<sup>39)</sup>

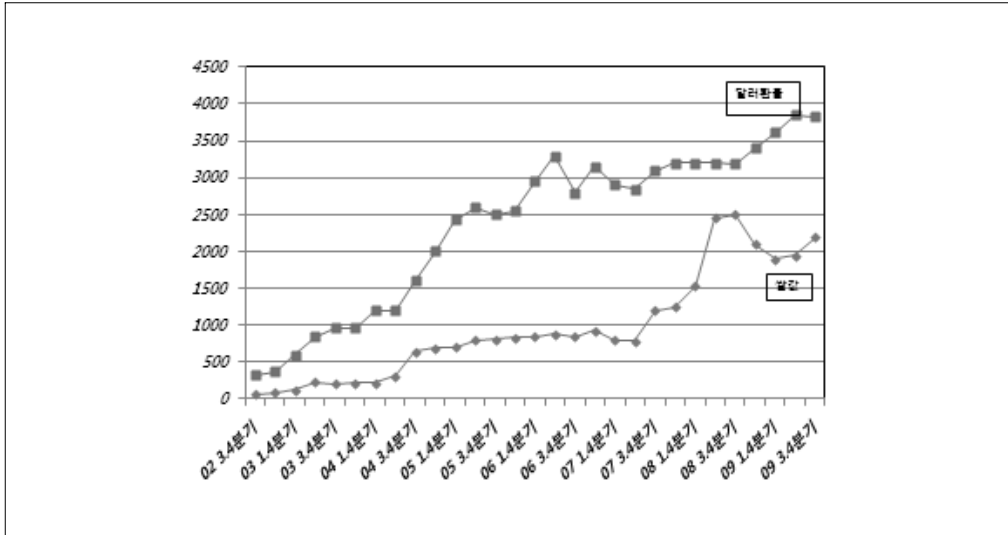
37) 7.1조치 직후 2005년경까지 2년여간 초인플레이 현상이 일어나는데, 이는 ① 공급부족 현상이 해결되지 못한 채 진행된 부분 개혁조치의 한계, ② 7.1조치 시행을 위한 북한당국의 통화량 증발, ③ 종합시장 허용 이후의 시장활성화의 영향, ④ 7.1조치에서 임금인상에 따른 가계 명목소득의 증가로 인한 물가상승 압박 등등의 요인이 작용했던 것으로 추산되고 있다.

38) 그렇지만 북한이 7.1조치 당시 상승시켜 놓은 국정가격들이 7.1조치이후에도 그대로 유지되었는지는 의문이다. 7.1조치를 시행하면서 시장가격의 변화에 맞추어 국정가격도 변동적 국정가격제를 시행하겠다고 선포하였고 2004년경까지 변동적 국정가격제 시행이 목격되고 있었기 때문이다.

39) 그밖에 적어도 2007년경까지는 남한과 국제사회로부터의 식량 및 대외원조가 유입되어 공급부족 현상을 완화해 준 것도 한 요인이었다고 볼 수 있다.

<그림 1> 7.1조치 직후 - 화폐개혁 직전 달러환율, 쌀값

(단위: 1kg)



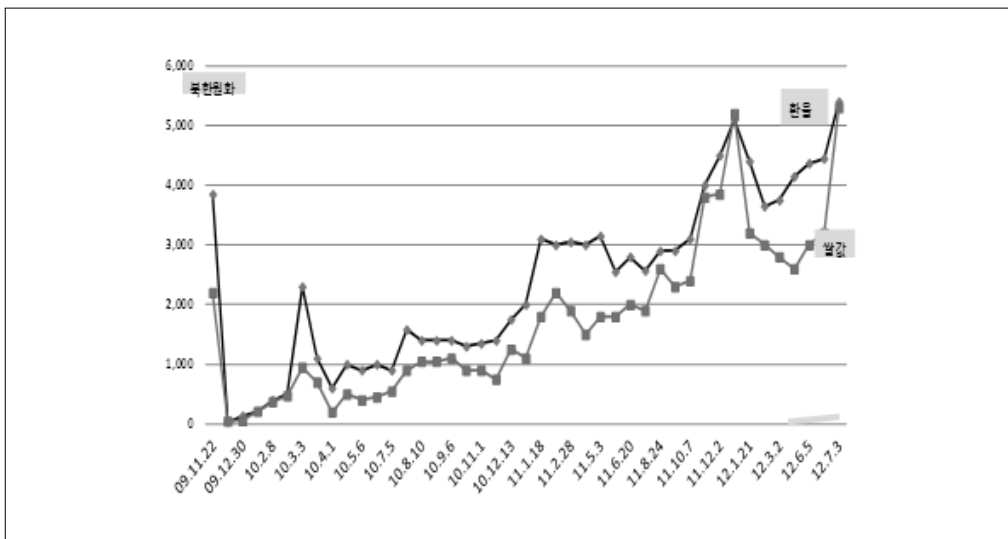
자료: 한기범(2009), p. 139.

그러나 화폐개혁과 같은 역개혁은 북한의 거시경제에 7.1조치 직후와 비교할 수 없는 정도의 심각한 영향을 주게 되었다. 아래 <그림 2>에서 보듯이, 북한의 물가·환율 변동폭이 마치 주가변동표를 보는 듯한 양상을 나타내게 된 것이다. 2009년 12월 말 대비 2011년 12월 말 현재(평양기준) 쌀 1kg의 가격이 약 76배, 환율은 38배나 뛰었다. 이렇다 보니 달러표시 쌀가격도 1kg당 2009년 12월 말 약 0.4달러에서 2011년 12월 말 약 0.8달러로 불과 2년 사이에 두 배나 상승하였다. 100:1이라는 신규 화폐교환조치를 고려하면 물가·환율 상승폭은 가히 천정부지라고 할 수 있다. 올해 들어와서 물가·환율의 변동폭은 더 극심해져 1월 초 대비 7월 초 현재 환율은 20%, 쌀가격은 약 69%나 상승하고 있다.

이는 무엇을 의미하는 것일까? 일단 전반적으로 북한의 화폐시장이 심각하게 교란되어 국가가 관리를 못하고 있다는 것이라고 할 수 있다. 공급부족이 심각한 상황에서 화폐개혁과 같은 충격요법은 북한 원화에 대한 불신과 달러·위안화 등 외환에 대한 선호를 불러오고, 시장에 참여하는 경제주체들의 미래에 대한 불확실성 기대심리를 증폭시킨다. 이런 상황에서 북한당국은 화폐개혁과 더불어 외화거래금지, 종합시장 철폐 등의 조치도 동시 병행하여 공급부족 현상을 더 심화시킴으로써 환율·물가상승을 더욱 부채질했다.

화폐개혁 이후 북한의 환율·물가가 폭등하고 있는 요인에 대해서는 크게 환율불안설과 공급부족설로 나뉘어 있다. 먼저 환율불안설에 따른 논의들은, ① 북한 원화가치에 대한 불신 → 외화수요 급증 → 환율 상승 → 물가상승, ② 다양한 정치적 요인(강성대국 건설자금 등)에 의한 외화수요 급증 → 환율상승 → 물가상승 등으로 설명하고 있다.<sup>40)</sup> 반면 공급부족설들은, ③ 김정은 정권 구축을 위한 사회기강 강화, 검열바람, 시장통제, 무역검열 및 무역일꾼들의 교체 등 역개혁조치들의 영향 → 공급부족 → 물가상승, ④ 시장정보가 주어지지 않는 상황에서 국가의 시도 때도 없는 각종의 조치들에 민감하게 반응하는 북한 시장내 투기세력들의 ‘사재기’ 및 ‘투기’ 현상의 만연 → 공급부족 → 물가상승 등으로 설명하고 있다.

<그림 2> 2009년 화폐개혁 이후 환율과 쌀값(원화표시) 추이

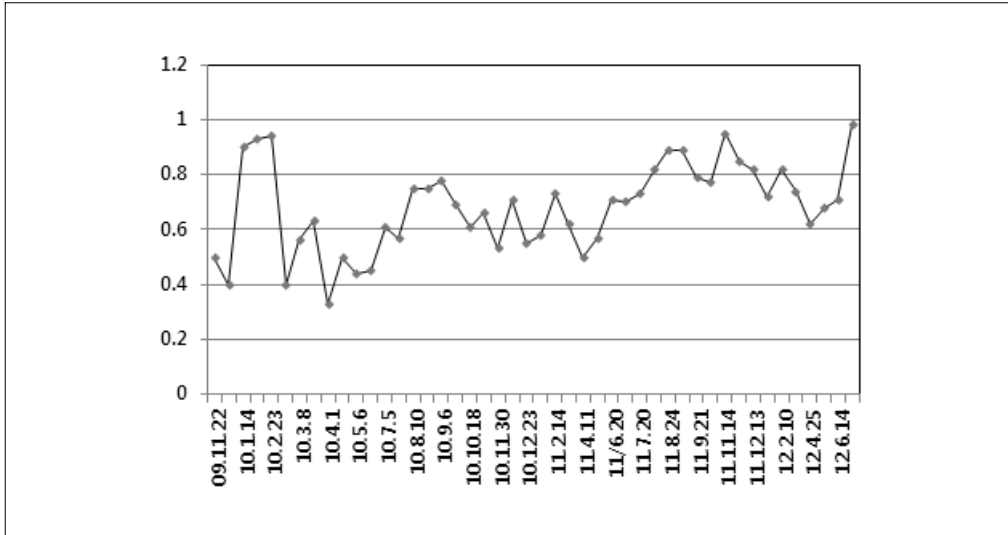


자료: 『데일리NK』

주: 각 날짜는 주간을 의미하나 주간 마지막 날짜로 표기

40) 양문수, “2011년 북한경제 평가 및 2012년 전망: 시장동향 및 평가”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 12월호, (한국개발연구원, 2011), pp. 53~54.

<그림 3> 달러화표기 쌀값(평양기준)



자료: 『데일리NK』

주: 각 날짜는 주간날짜의 마지막 날짜

그러나 이것만으로는 설명되지 않은 부분이 있다. 그것은 화폐개혁 이후 과거처럼 여전히 환율과 물가의 동반상승이라는 동조화 현상이 진행되고 있지만, 환율 상승폭에 비해 북한원화 표시 쌀값 상승폭이 3배 이상이고, <그림 3>에서 보듯이 북한 원화 표시 쌀값 추이와 달러화 표시 쌀값 추이가 서로 독립적일 뿐만 아니라,<sup>41)</sup> 화폐개혁 직후 12월 말경, 2011년 연말 그리고 올 7월 초에, 화폐개혁 이전에는 볼 수 없었던, 환율과 쌀가격이 거의 유사해지는 현상이 자주 나타나고 있다는 점이다. 이 때문에 북한의 물가급등 요인에 통화공급량 증대가 주요인이라는 주장도 제기되고 있다.<sup>42)</sup> 북한당국이 화폐개혁 이후 시장의 불안정으로 재정수입에 차질을 빚었을 것으로 보이고, 2012년도에 강성대국 진입 선포를 하기 위한 각종의 건설사업과 김정은 정권 구축에 필요한 통치자금 수요 등도 급증함으로써, 재정수요의 상당부분을 통화를 발행해 충당했을 것으로 보는 것이다. 실제 필자도 7.1조치 이후 상실된 국가의 통화발권 능력을 화폐개혁을 통해 회복하고 시뇨리지(seigniorage, 주조차익)를 활용하면서, 지난 2년

41) 양문수, “북한의 시장동향과 평가”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 7월호, (한국개발연구원, 2011), p. 55.

42) Young Hoon Lee, “Evaluation of North Korean Economy in the Kim Jong Il Era and Prospect of Reform and Opening in the Kim Jong Un Era,” *Journal of Peace and Unification*, Ewha Institute of Unification Studies, Vol. 2, No. 1 (Spring, 2012), p. 62.



여간 통화를 과잉 발행했을 것으로는 추산한다.

어쨌든, 환율·물가의 급등 현상 요인이 무엇이든 간에 화폐개혁 이후 북한의 거시경제는 북한당국이 어떤 정책으로도 바로 잡기 어려울 정도로 심각한 불안정에 놓여 있다. 당국이 아무리 단속하여도 시장에서의 교환거래시 달러, 위안화 거래가 만연되어 경제의 위안화·달러화가 진행되었고 국정가격의 존재는 유명무실하다. 이로 인해 주민들은 극심한 물가고로 인한 실질소득의 감소와 생활고 가중을 겪게 되었다. 반면, 외화를 주로 보유하고 있던 부문(특권경제기관들)·계층(권력계층, 돈주, 도매상 등)들에 미친 타격은 크지 않아 이들로의 자원재배분이 초래되고 사회적 양극화가 확대되었다. 생산의 정상화가 초래되지 않고 지대소득(economic rent)만이 확대되는 ‘천민적’ 시장화 현상<sup>43)</sup>만이 초래된 것이다. 결과론적으로 개혁의 부담보다는 역개혁의 비용이 더 커진 결과를 가져왔다. 이와 같은 시장의 심각한 왜곡과 교란현상을 시정하려면 시장의 논리에 입각한 재정, 금융정책이 시행되어야 하는데, 안타깝게도 개혁의 중단으로 이 자체는 북한당국의 손에 정책수단으로 존재하지 않고 있다.

### (3) 중국의존형 대외경제개방의 성격 강화

7.1조치 이후 북한의 역개혁과정은, 경제의 정상화와 강성국가 건설을 위한 재원마련을 자력갱생과 대외경제협력 및 무역을 통한 외화획득이라는 방향성으로 북한의 정책변화를 가져왔다. 즉 생산의 활성화를 위해 국내에 매장된 무연탄에너지를 활용해서 공업 생산을 정상화한다는 일명 ‘주체공업전략’<sup>44)</sup>, 그리고 대중경제협력의 강화를 통해 생산의 활성화 및 강성국가 건설 재원들을 마련한다는 전략으로 강성국가건설전략을 바꾸었다. 물론 북한이 대중경제협력을 강화하게 된 데는 2009년 이후 북한의 핵개발 및 대외강경 정책으로 인한 대외경제환경의 변화도 주요 요인이었다고 할 수 있다. 그러나 북한은 전통적으로 개혁을 중단할 때마다 전통적 정책으로 복귀하여 직면한 경제문제를 해결하려 하였다. 대외경제정책의 경우 체제유지에 필요한 외화의 획득은 불가피하므로 “개혁 없

43) 최근의 몇몇 연구들(홍민, 2012; 박형중, 2012; 최봉대, 2011)은 북한시장을 둘러싼 정치사회적 위상 구조에 주목하며 북한 시장 활성화의 주체가 하층에 있는 생계형의 일반 주민들보다는 특권 국가기관들, 이에 연루되어 있는 외화별이기관들 및 종사자들, 돈주들, 법기관 종사자들임을 분석하고 있다. 따라서 이러한 점을 반영하여 북한의 시장화를 ‘천민적’ 시장화라고 규정하고자 한다.

44) 북한은 ‘주체공업전략’으로 철강산업, 비료공업, 비날론 공업을 정상화시키고자 했다. 즉 무연탄을 활용한 철강제품, 무연탄과 석회석을 활용해 생산해내는 폴리에스테르계의 비날론, 무연탄을 가스화해서 생산해내는 질소비료 등의 생산기술을 도입했는데, 전반적으로 별 성과가 없는 것으로 평가 받고 있다. 좋은 벗들, 『오늘의 북한소식』, 461호 2012년 6월 21일.

는 개방”정책을 지속해나갔다. 그래서 북한의 개혁 → 중단 → 역개혁 → 재개혁의 과정 속에서도 대외개방은 사실상 점진적으로 확대되어왔다고 볼 수 있다.

그렇지만 문제는 7.1조치 이후 역개혁으로 북한의 대외경제관계가 과도하게 중국에 의존되는 편중현상을 가져오게 되었다는 점이다. 시장통제정책에도 불구하고 꾸준히 활성화되는 시장화 현상으로 인해 중국으로부터의 수입확대가 불가피해졌고,<sup>45)</sup> 적극적인 개혁·개방정책을 추진하지 않는 상황에서 북한의 주요 수출시장 대상이 될 수 있는 국가는 중국밖에 없었기 때문이다. 게다가 북한의 연이은 도발로 남북경협은 위축된 상태였다. 따라서 아래의 <표 4>에서 보듯이 북중교역은 2010년 이후 특히 급증하는데, 2009년 대비 2011년도에는 불과 2년 사이에 109%나 증가했다. 대중무역의존도는 2011년도에 89%나 되고 있다. 2년여 사이 북한의 대외경제관계는 그야말로 대중경제관계가 거의 전부라고 할 수 있다.

<표 4> 북중무역규모 및 북중무역 구조의 추세

(단위: 억 달러)

연도	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
무역총액	14.8	19.7	22.7	22.6	23.9	28.6	30.0	30.0	29.4	38.2	34.1	41.7	63.1
북중교역총액	3.7	4.8	7.3	7.3	10.2	13.7	15.8	16.7	19.7	27.8	26.8	34.6	56.2
광산물·비철금속 수출비중(%)	-	43.4	21.7	19	24.4	39.4	60	61.3	72.9	73.8	74.3	72.6	75.1
대중수출액	0.5	0.3	1.6	2.7	4	5.9	5	4.6	5.8	7.5	7.9	11.8	24.5
대중수입액	3.2	4.5	5.7	4.6	6.2	7.9	10.8	12.3	13.9	20.3	18.8	22.7	31.6
대중무역수지	-2.8	-4.2	-4.1	-1.9	-2.2	-2	-5.8	-7.6	-8.1	-12.8	-10.9	-10.9	-7.1
대중무역의존도(%)	25	24.8	32.5	32.6	42.8	48.1	52.7	55.7	67.1	72.9	78.5	83	89
남북교역/북중교역(%)	89.1	87.5	54.7	87.6	70.5	50.3	66.7	79.4	91.0	65.3	63.9	55.2	30.4

\* 자료: 한국무역협회, 「북한의 대외무역동향」, 각 년도

북한의 최근 대중경제관계 편중 현상을 살펴보기 위해 수입품목, 수출품목 등을 살펴보면 수입 품목은 원자재, 식량 등 전략물자에서 차량, 건설자재, 각종의 소비제품

45) Young Hoon Lee은 대중무역규모 확대에 북한 내의 소비증대, 시장화 확대에 따른 소비재수요도 상당히 큰 요인이라고 분석하고 있다. 소비재로 분류되는 품목들만 수입규모를 고찰해 보면 북한은 소비재들을 2010년 9억 달러, 2011년 29% 증가한 11.6억 달러를 수입한 것으로 나타나고 있다는 것이다. 앞의 논문, p. 84.

등으로 다양화되고 점차 확대되어가는 반면, 수출 품목은 갈수록 광물자원 위주로 편중되고 있는 현상을 나타냄을 볼 수 있다. 즉, 북한수입구조의 90% 가까이를 차지하는 5대 품목들(즉, 원유 등 원료, 기계류, 전자기기, 차량, 곡물 등 식량)의 대중국 수입의 존도가 2010년 85.5%에서 2011년에는 89.7%로 늘어나 있다.<sup>46)</sup> 사실상 북한 내수시장에서 필요한 재화들의 공급처 역할을 거의 중국이 도맡아하고 있는 것이다. 반면, 북한의 대중국 수출은 무연탄 등 광산물, 철강석 등 비철금속을 합한 비중이 2007년 70% 이상 비중을 넘어선 이래 계속 증가추세에 있고 2011년에는 75%나 되고 있고, 이 추세는 올 6월 말까지 상반기에도 변함없이 지속되고 있다. 특히 2010년 이후 무연탄 단일품목의 수출비중이 2010년 33.8%(4억 달러)에서 2011년에는 46.5%(11.4억 달러)나 되었는데, 올 6월 말까지 상반기에는 이 비중이 58%에 이르고 있다.<sup>47)</sup> 이는 한마디로 북한 내수시장에서의 수입욕구는 다변화되고 있는 반면, 이 수입수요를 충족하기 위한 수출원천은 광물자원에 한정되어 있어 수입이 늘어날수록 광물자원의 수출이 늘어나는 패턴을 보이는 것이다.<sup>48)</sup> 본래 개혁과 개방은 쌍두마차로서 개혁의 성공을 위해서는 경제의 개방화가 뒷받침되어 주어야 하고, 개방의 성공을 위해서는 개혁과 연동되어야 한다. 심각한 공급부족 현상을 해소하기 위해 외자를 끌어들이어 수출산업을 육성하고 이를 통해 벌어들이는 외화를 가지고 국내실물경제에 투자하여 경제의 정상화를 도모해야 한다. 북한의 개혁 중단과 역개혁은 산업의 정상화를 어렵게 하고 있기 때문에 결국 늘어나는 수입수요를 충족하기 위해 광물자원의 수출에 의존하는 전형적인 아프리카국가형의 무역관계를 대중국과의 경제관계에 정착시키고 있는 것이다.

그런데 이런 가운데 북한은 어려운 경제상황을 돌파하고자 2011년 6월 북중 접경지역의 경제특구(나선, 황금평·위화도)를 중국과 공동개발하는 사업을 시작했다. 그리고 이를 위해 2010년 1월 나선특구법을 거의 새로 제정하다시피 제정했고, 작년 김정일 사망 이후 시점에는 외국인투자법, 합작법, 합영법, 외국인기업법 등 외자관련 법들을

46) 자세한 내용은 김상기, “2012년 상반기 북한의 대외무역동향”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 7월 (한국개발연구원, 2012), pp. 57~67 참조.

47) 이 추세대로라면 무연탄 수출물량은 작년 1,120만 톤에서 올 연말 1,400만 톤에 이를 것으로 추산되고 있다. 남북교류협력지원협회, “2012년 상반기 북중무역동향 결산”, 『북한자원뉴스레터 제43호』 (2012.7.11~8.10), <[www.sonosa.or.kr/newsletter/201208/sub5.html](http://www.sonosa.or.kr/newsletter/201208/sub5.html)>.

48) 실제로 북한은 2011년 신년공동사설에서 “지하자원을 적극 이용하여 인민생활 향상과 경제강국 건설에 필요한 원료를 해결하고 자금도 확보해 나가야 한다”라고 하며, 정책적으로 광물자원 수출을 통한 수입의 확대에 주력했다.

무더기로 14개나 개정했다. 이 법령들을 분석해 보면 중국의 특구법들에 거의 유사할 정도로 개정되어 남한과 공동으로 운영하고 있는 개성공업지구법보다 일부 내용들이 유리한 것으로 분석되고 있다. 그리고 나선경제특구의 경우 경제지대 개발의 우선 목표, 투자자의 지대내 경제활동조건 보장 등 사항들에서 중국의 요구사항이 대부분 반영되어 새로 개정된 것으로 분석되고 있다.<sup>49)</sup> 한 마디로 중국자본들이 유리하게 진출할 수 있도록 제도정비들이 이루어진 것이다.

이렇게 심화되어가는 북한의 대중편중 대외경제관계는 북한당국에 적잖이 부담이 될 것으로 보인다. 경제적 의존도의 제고는 정치적 영향력의 확대로 연결되기 때문이다. 특히 광물자원들은 군부와 같은 특권경제기관들이 장악하고 외화벌이사업에 활용하고 있어, 당 중심 국가체제로의 정상화를 의도하는 김정은 정권으로서는 광물자원 수출 ↔ 수입수요구조라는 현재의 대중국 교역구조를 바꾸지 않으면 안 되는 현실이다.<sup>50)</sup> 즉 세계경제질서로 편입되는 ‘개혁에 토대를 둔 개방화’를 시행하고 경제협력의 다변화를 행해야만 하는 것이다.

#### IV. 김정은 정권의 개혁·개방 가능성의 쟁점과 과제

##### 1. 김정은 정권 재개혁을 시동하는가?: ‘6.28 새경제관리체계’의 제시

김정일 정권은 출범한지 5년이 지나서야 조심스럽게 새로운 경제정책의 도입을 실험했다. 그런데 김정은 정권은 출범하자마자 올 10월부터 새로운 경제정책을 시행할 것이라는 소문과 정보가 외신 및 대북민간정보단체들을 통해 전달되고 있다.<sup>51)</sup> 김정

49) 배종렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성,” 『수은 북한경제』, 봄호 (한국수출입은행, 2012), pp. 49~76.

50) 이런 차원이어서인지 몰라도 김정은이 이른바 『4.27 노작』에서, “지금 몇 푼의 외화를 벌겠다고 저마다 나라의 귀중한 지하자원을 망탕 개발하여 수출하고 있는데, 이것은 멀리 앞을 내다보지 못하고 눈앞의 것만 보는 근시안적 태도이며 애국심도 없는 표현입니다. 나라의 지하자원 개발을 국가자원개발성과 비상설지하자원개발위원회에서 검토승인하는 체계를 엄격히 세워 지하자원을 망탕 개발하거나 무질서를 조성하는 일이 없도록 하여야 합니다”라고 지시를 내린 후(『사회주의강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올데 대하여』, 김정은의 4.27 담화, 『노동신문』 2012년 5월 9일), 최근 북한은 “국가의 승인을 받지 않고 지하자원을 채굴, 매매해서 돈을 벌어서는 안 된다...채굴한 지하자원을 다른 나라에 제멋대로 팔아서 안 된다. 지하자원을 무단으로 채굴해 수출하는 범죄를 저지를 경우 최대 사형까지 처한다”라는 내용의 인민보안부 포고령을 내렸다고 한다. 『마이니치 신문』, 2012년 8월 10일.

은이 4월 15일 김일성탄생 100주년 기념 열병식의 연설에서 “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 당의 확고부동한 방침”이라고 말하고, 최근에는 방북한 중국 공산당 대외연락부장인 왕자루이와의 면담(8월 2일)에서, “중국 인민들은 중국 공산당의 영도 아래 ‘12.5계획’을 실행하고 ‘샤오강(小康) 사회’<sup>52)</sup>를 건설하는 투쟁에서 커다란 성취를 이루었다...경제를 발전시키고 민생을 개선해 인민들이 행복과 문명적 생활을 누리게 하는 것이 조선노동당이 분투하는 목적”이라고 말하였다고 하는 보도를<sup>53)</sup> 볼 때, 이 정보는 신빙성이 높다고 할 수 있다. 외부세계에서는 김정은 정권의 새로운 경제정책이 정권의 기반이 어느 정도 안정되는 내년이나 등장할 것이라고 대체로 전망해왔다. 그리고 김정일과 마찬가지로 개방을 앞세우며 대내개혁은 점진적으로 모색할 것이라고 보았는데 생각보다 빠른 추진이다. 이는 앞의 절에서 살펴보았던 것과 같이, 그 만큼 역개혁 이후 북한경제의 심각성이 현재의 김정은 정권에 최대의 해결과제로 부각되어 있고 더 이상 미룰 수 없는 상황에 직면해있다는 것의 반증일 것이다.

그럼 김정은 정권은 어떤 새로운 경제정책을 시행하려 하는 것일까? 아직까지는 그 전모를 확인할 수 없다. 다만 김정은이 6월 28일 ‘우리식의 새로운 경제관리체제를 확립할 데 대하여’라는 제목의 이른바 ‘6.28 방침’을 내리고 지시하였다는 외신 및 대북 민간정보단체의 정보를 통해 조각조각 알려지고 있을 뿐이고, 그것들이 정확한지도 알 수 없다. 북한은 현재 이른바 ‘6.28방침’을 ‘6.28 새경제관리체제’라고까지 명명하여 내부적으로 공표하고 일부 지역에서 시범적으로 운영해보고<sup>54)</sup> 있다고 하는데, 여러 정

51) 『데일리NK』, 2012년 7월 10일; “북한 새로운 경제관리체제 도입 임박,” 『NK지식인연대』 2012년 7월 11일. 이 소식지들에 의하면 북한은 7월 5일부터 각급 당조직들이 내각을 중심으로 하는 새로운 경제관리개선체제가 도입될 것이라고 조선노동당 중앙위원회 방침을 전달하고, 간부들을 대상으로 7월 6일부터 교육에 들어갔다고(『자유아시아방송』, 2012년 8월 9일) 한다. 그리하여 7월 둘째 주부터 제3방송을 통해 주민들에게 선전하기 시작(『데일리NK』, 2012년 7월 23일)하고, 7월 15일에는 신경제정책의 실시를 결정하는 당중앙위원회 상무위원회를 개최하였다고 하며 여기서 리영호 전참모장이 반대함으로써 해임되었다고 한다.(『NK지식인연대』, 2012년 7월 29일) 그리로 8월 6일부터 각 근로단체 조직과 인민반, 공장·기업소 등을 상대로 새경제관리개선체제와 관련된 강연회가 진행되고 있다(『자유아시아방송』, 2012년 8월 9일)고 한다.

52) 중산층이 늘어나 먹고 사는 문제가 전반적으로 해결된 사회를 말함.

53) 『중국 신화통신』, 2012년 8월 3일.

54) 농업분야의 경우 양강도의 대흥단군, 김정숙군, 김형직군에서 종자, 비료, 제초기 등을 농민들에게 나누어주고 생산물의 30%를 개인에게 분배하는 것을 8월부터 시범적으로 시행하고 있으며, 공업부문에서는 신의주 화장품 공장 등 각 도마다 한 두 개씩 시범공장·기업소가 선정되었다고 한다. 『데일리NK』, 2012년 7월 20일.

보매체들을 통해 공통적으로 전해지고 있는 내용들을 정리해 보면 다음과 같다. 다만 이 내용들은 아직 정확한 것으로 확정지을 수 없고, 알려진 대로 10월 이후 전면 시행된다고 한다면 그 이후 수정될 수도 있음을 밝혀두고자 한다.

<표 5> 언론에 보도된 '6.28 새경제관리체계'의 내용

분야	내 용
경제정책 주관 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내각이 '경제사령부'로서 주도</li> <li>- 당의 내각 경제사업 간섭 배제</li> </ul>
농업분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분조단위 축소               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 10~25명 단위 → 4~6명 단위로 축소</li> </ul> </li> <li>· 작업분조에 토지 할당, 필요 생산비용 국가 선지불, 협동농장, 기업소, 각급 기관들이 보유한 유희토지, 작업분조에 임대</li> <li>· 생산비용, 곡물 수매가격 시장가격으로 계산</li> <li>· 생산물분배 방식: 정량제에서 정률제로 개편               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가와 작업분조 간 생산물 7:3 비율로 분배, 70% 시장가격 수준으로 국가수매, 나머지는 작업분조에 현물분배, 자율판매 허용</li> </ul> </li> <li>· 목표량 초과분의 작업분조 처분권 부여</li> </ul>
국영기업 소분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최초 생산비 국가가 투자(비용지불), 기업소 자체 계획에 의해 자율적으로 원자재 구매, 생산·판매한 후 국가와 기업소 일정비율로 판매수입 분할               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산비용, 생산물의 판매가격 시장가격으로 계산</li> <li>- 생산설비, 자재, 전력 등 기업 간 자유거래 허용</li> <li>- 생산물의 시장판매 허용</li> <li>- 국가납부금은 외화로 납부</li> </ul> </li> <li>· 기업소 획득 판매수입, 재투자 등 자율 사용 허용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 그러나 개인에 의한 공장·기업소 설립은 불허</li> </ul> </li> </ul>
노무관리 및 임금소득, 배급제관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공장·기업소 간부는 당이 임명</li> <li>· 기업소의 개인투자 허용</li> <li>· <b>배급제시스템 이원화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>국가예산제 공장·기업소</b>(군수공장, 중앙이 관리하는 특급·1,2급 기업) 국가기관 사무원, <sup>주1)</sup> 교육·의료부문 종사자는 <b>배급제 유지</b></li> <li>- 국가예산제 공장·기업소의 <b>'생필직장', 독립채산제기업은 전면 임금제 실시</b>, 대신 전면 임금제 실시 공장·기업소 근로자들의 임금 현실화</li> <li>- 무료교육제도, 무상치료제도는 유지</li> </ul> </li> </ul>
서비스· 상업분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인투자 부분 합법화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인들의 운송, 상점, 편의 봉사소, 식당에 투자를 통한 경영 참여 허용, 대신 이윤의 10~20% 국가납부. 개인투자 기관에서의 노동력 고용</li> <li>- 대신 투자자는 자신이 투자하는 국가 및 편의협동기관에 입직하여 소속되어야</li> <li>- 고용노동력도 투자자기 입직한 국가·편의협동기관에 소속시키도록</li> </ul> </li> </ul>

\* 각 언론매체(데일리NK, NK지식인연대, 자유아시아방송, 마이니치신문, 산케이신문 등) 의 8월 17일 까지 내용들을 참조하여 정리

\* 주1: 일부 언론에서는 국가사무원의 배급제도 폐지한다고 보도(『노컷뉴스』, 2012년 8월 13일).

위의 <표 5>의 내용은 정말 그대로 시행된다면 7.1조치가 그 당시 전개되고 있던 경제현실들을 사후적으로 추인한 것이었듯이, 7.1조치 이후 사실상 시장화의 더욱더 큰 확대로 벌어지고 있던 경제현실을 공식적·사후적으로 인정한 것에 지나지 않는 것이라 할 수 있다. 북한의 군수공장, 중앙정부가 관리하는 특급·1급 공장·기업소를 제외하고는 대부분의 기업들이 이미 자체 계획으로 운용되고 있었고, 배급제도 2000년대 이후로는 약 20%계층에만 유지되고 거의 대부분의 계층들이 시장경제활동을 통해 생계를 유지하고 있었던 것이다. 그러나 정말로 이 내용대로 시행될지는 의문이라고 생각된다. 이 내용은 앞의 <표 2>의 7.1조치 및 2004년 개혁조치보다 보다 앞선 조치로서, 북한당국이 여전히 강조하고 있는 사회주의의 확고한 원칙 고수 논리와 충돌할 가능성이 높기 때문이다. 김정은은 자신의 첫 번째 노작이라고 하는 ‘4.6담화’에서 김정일 선대수령의 업적으로 선군혁명사상, 선군정치이론, 사회주의강성대국건설이론을 들고 이를 계승할 의지를 분명하게 밝혔었다. 4월 15일 연설에서는 자주외의 길, 선군의 길, 사회주의의 길을 추구할 것을 천명하기도 했다. 따라서 이로 볼 때 북한이 사회주의원칙을 넘어서는 경제개혁을 과연 시행할지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다고 본다.

## 2. ‘6.28 새경제관리체계’를 둘러싼 논쟁들

북한에 정말로 개혁이 다시 시동되는 계절이 돌아왔는가? 김정은은 과연 개혁·개방을 시행하는가? 김정일은 7.1조치를 행하면서도 항상 개혁·개방에 대한 환상을 갖지 말라고 간부들에게 일침을 가하곤 했다. ‘개혁 없는 개방’을 앞세우고 대내개혁은 조심스럽게 시행해 보다가 다시 ‘자력갱생 간고분투’를 외치는 과거의 정책으로 돌아가곤 했다. 그런데 김정은 정권은 출발부터 거침이 없는 것처럼 보인다. 개방과 개혁을 동시에 시행할 것처럼 하는 행보를 보이고, 주민들을 대상으로 하거나 대외적으로 개방이나 개혁이라는 용어를 거침없이 사용하고 있다. 예컨대, 올 1월 16일 양형섭 최고인민회의 상임위 부위원장이 AP통신과의 인터뷰에서 “다른 나라들의 경제개혁 사례를 들여다보고 있다”고 하는가 하면, 김정은도 1월 28일 당간부들과의 대화에서 “터부가 없는 논의를 통해 중국식이든, 러시아식이든, 일본식이든 북한에 알맞은 경제재건책을 찾아보라”<sup>55)</sup>고 말했다는 이야기도 들린다. 또한 최근 ‘6.28 새경제관리체계’를 주민들에게 선전하는 과정에서 “경애하는 김정은 동지께서 우리 경제를 세계적 수준으로 끌

55) 『마이니치신문』, 2012년 4월 16일.

어 올리고 인민생활을 획기적으로 높이기 위한 경제개방 조치를 취하기로 하였다”<sup>56)</sup>라고 표현하기도 하였다고 한다. 김정은 정권의 이러한 행보에 대해 전문가들은 대체로 다음과 같은 논쟁들을 하고 있는 중인데, 정리해 보면 다음과 같다.

#### <소극적 해석>

가. 김정은은 현재 권력 장악과 통치력을 발휘해야 하는 과제를 안고 있으므로 ‘6.28 새경제관리체계’라는 개혁이 본질적 개혁인지 의심스럽다. ‘6.28 새경제관리체계’는 권력 장악을 위한 장성택 주도의 작품으로서 개혁·개방을 지향하는 확고한 신념에 근거하는 것이 아니라 권력투쟁을 이겨내기 위한 (장성택의)방편이 아닌가 여겨진다.<sup>57)</sup>

나. 김정은 체제의 통치기반 구축을 위한 대외적 안정조건 조성을 위해 중국과 국제사회의 적극적 협조를 구하고자 하는 평화공세가 다분히 크다고 볼 수 있다. 그래서 설사 개혁을 추진한다 하더라도 사회주의강화 차원의 또 다른 부분개혁에 지나지 않을 뿐이다.

다. 1980년대에 고르바초프가 페레스트로이카를 시행하면서 “레닌으로 돌아가자”라고 외치며 생산성 증대를 외쳤듯이, 김정은도 “김일성주의 원칙대로 하자”라고 하며 생산증대를 위한 인센티브 제고를 도모할 뿐이다.<sup>58)</sup>

라. 북한의 기득권층은 시장억압의 보수적 측면에서 비호 받고 강화되어 왔다. 따라서 ‘6.28 새경제관리체계’는 기득 기관과 기득권층에 대한 대대적 공격에 다름 없다.<sup>59)</sup>

#### <적극적 해석>

마. 현단계에서 북한의 개혁·개방 범위와 수준에 대해 아직 이야기하기 어렵지만, 북한은 현재 일반의 예상과는 다른 방향으로 변화를 모색하고 있는 것은 사실이

---

56) 『데일리NK』, 2012년 7월 23일.

57) 이영화, 『데일리NK』, 2012년 7월 24일.

58) 손광주, “이영호 해임 배경과 향후 체제 및 정책 전망”, 통일연구원 북한정세분석 전문가 비공개 토론회, 『긴급진단 이영호 총참모장 해임 이후 북한정세』, 자료집(2012.8.1), p. 9.

59) 박형중, “새로운 경제관리체제의 도입은 판도라의 상자가 열린 것,” (Online Series CO 12-13, 2012.8.13), pp. 12~33.



다. 급진적 개혁·개방의 가능성은 낮지만, 개혁·개방이 아니라고 말하는 것도 곤란하다.<sup>60)</sup>

바. 최근 북한은 권력구조를 개편하면서 경제우선으로의 노선을 전환할 듯한 모습을 보이고 있으므로 ‘6.28 새경제관리체계’는 7.1조치보다 큰 폭으로 전개되는 내용을 담을 가능성이 높다.<sup>61)</sup>

사. 북한은 주체와 선군사상을 상하위개념으로 위계화하는 과정이고, 위기관리 비상 통치체제로서 군이 혁명의 주력군 역할을 하는 선군정치 명분은 약화되고 시대가 부여한 역할, 즉 건설의 주력군으로서의 군대의 역할 강화가 모색되고 있다. 그러므로 북한식 세계화전략에 따라 당과 국가가 통제 가능한 범위 내에서 개혁·개방의 속도조절을 하며 전반적 변화를 모색하는 것으로 보아야 한다.<sup>62)</sup>

#### <유보적 해석>

아. 김정은은 현재 막강한 군부와 거리를 두려 하므로, 군의 영향력을 줄여 군이 반대해온 대대적 경제개혁을 준비한다는 것은 가능한 일이다. 그러나 아직 중대한 개혁이 있을 거란 증거는 거의 없다.<sup>63)</sup>

즉, ‘6.28 새경제관리체계’에 대해 소극적으로 해석하는 입장은 이 조치가 ‘7.1조치’와 같은 불모적 운명이 될 가능성이 높다고 보는 입장이고, 적극적으로 해석하는 입장은 북한경제의 현실이 이미 시장경제가 불가역적이고 심각한 경제모순을 안고 있으므로 ‘7.1조치’보다 좀 더 나간 개혁조치가 될 것이라고 보는 것이며, 유보적 입장은 아직 대대적 개혁이 이루어질 것이란 증거가 없으므로 좀 더 지켜보아야 한다는 입장인 것 같다.

### 3. 김정은 정권의 개혁·개방 가능성·범위를 둘러싼 논쟁과 과제

일단 김정은 정권의 정책전환 가능성은 예고되어 있으면서 그 범위도 정해져 있는 것으로 보아야 하지 않나 생각된다. 북한은 김정은 정권의 정책방향을 판단할 수 있는

---

60) 양문수, “북한의 개혁·개방 전망과 우리의 정책 방향,” 위의 자료집, p. 59.

61) 이영훈, “이영호 총참모장 해임 이후 정세 전망,” 위의 자료집, p. 71.

62) 김현경, “북한 리영호 총참모장 해임 이후 정세 전망,” 위의 자료집, p. 42.

63) Charles K. Armstrong, “The View From Pyongyang,” *New York Times*, August 15, 2012.

이른바 『김정은 로작』들을 벌써 4건이나 발표하고 4월 15일 김일성 탄생 100주년 기념 열병식에서 김정은의 연설문을 공개했는데, 이 5개의 문건들에 의거해 보면 김정은 정권의 경제정책 방향은 분명해진다.

우선 김정은 정권은 “우리는 김일성-김정일 주의를 혁명의 유일한 지도사상, 영원한 지도지침으로 삼고 오직 김일성-김정일 주위의 요구대로 혁명과 건설을 전진시켜 나가야 한다”라고 하며, 선대 수령들의 이데올로기 틀에서 한 치도 벗어나지 않겠다는 것을 천명하고 있다. 즉, 김정은이 등소평처럼 ‘개혁의 기획자’가 되기 어려운 한계성을 분명히 해놓고 있는 것이다. 그렇지만 김정은 정권 앞에는 선군정치를 통해 파탄이 난 민생경제를 살려야 체제가 유지되는 절박한 과제가 있다. 김정은의 4.15 연설에서 “인민들의 허리띠를 더 이상 졸라매서는 안 된다”는 문구는 이런 차원에서 나온 것이다. 그래서 이를 위해 김정은은 다른 한편, 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 김정일의 사상과 의도대로, 김정일식대로 풀어나갈 것이라고 전제를 하면서, “김정일이 지펴놓은 함남의 불길, 새 세기 산업혁명의 불길 따라 생산과 건설에서 일대 양양을 일으키며 인민생활향상을 위한 투쟁에서 결정적 전환을 가져와야 한다”고 강조하고 있다. 김정일이 남겨 놓은 업적인 불패의 군력과 일심단결에 새 세기 산업혁명을 더하면 사회주의 강성대국이 건설된다고 하며, 김정은 시대의 차별화된 비전으로 ‘새 세기 산업혁명’을 내걸고 있는 것이다. ‘새 세기 산업혁명’을 통해 지식경제강국을 만들어놓아야 강성대국이 된다고 하며, “자기 땅에 발을 붙이고 세계를 바라보라”라는 구호를 내걸고 있다. 이 구호에 따라 세계의 변화 조류를 쫓아가야한다고도 강조하고 있다. 한마디로 체제유지와 변화라는 두 마리 토끼잡기를 강조하고 있는 것이다.

따라서 김정은 정권의 개혁·개방 가능성과 범위는 분명해진다고 할 수 있다. 노동당 지배체제와 수령독재체제를 유지하는 가운데 변화를 모색해보겠다는 것으로 분석해 볼 수 있다. 그렇다면 북한의 선택지는 무엇이 될 것인가? 북한의 간부들은 중국형, 보다는 베트남형에 더 관심을 갖고 있다는 말도 전해진다. 그 이유는 중국식은 당적 지도와 행정기관 집행이라는 이원적인 구조이고, 베트남형은 공산당이 정책 뿐만 아니라 경제사업까지 직접 도맡아 진행하는 행정대행(行政代行) 방식으로서 빠른 속도의 성장모습을 보여주고 있기 때문이라는<sup>64)</sup> 것이다.

그렇지만 북한에는 결정적인 구속요인이 있다. 그것은 김정일 시대에 전통적인 안보 조직을 넘어 경제적 권력까지 장악할 정도로 성장한 군부의 존재이다. 그리고 김정일

---

64) 『데일리NK』, 2012년 8월 14일.

의 노선을 계승한다면 선군경제노선은 어떤 식으로 조정할 것인지의 문제가 남아 있다. 김정은은 4월 15일 연설문에서 “사회주의강성국가 건설위업을 성과적으로 달성하려면 첫째도 둘째도 셋째도 인민군대를 백방으로 강화해나가야 한다”고 여전히 천명하고 있다. 그러면서 다른 한편 북한은 최근문헌에서 ‘7.1조치’ 시행당시 2005년경까지 강조되었던 사회주의의 과도기론과 실리라는 용어를 다시 등장시키고 있다.<sup>65)</sup> 심지어 경제관리에 있어서 책임, 임무, 권한의 합리적 분담문제조차 제기하고 있다.<sup>66)</sup> 즉, 선군경제건설노선과 실리사회주의노선이라는 배합으로 등장한 ‘7.1조치’의 그림자를 내비치고 있는 것이다. 사실 김정은이 새로운 비전으로 내세운 ‘새 세기 산업혁명’을 통한 지식경제강국이 건설되려면 낡은 경제관리체제와 방법을 뜯어고치고 지식경제시대의 요구에 맞는 새로운 경제구조를 구축해나가야 한다. 이에 김정은 정권은 경제관리체제를 개혁할 수밖에 없으며, 그것은 ‘7.1조치’보다 약간 앞선 것일 수도 있어서, 여기서 우리는 개혁의 모습을 찾아볼 수도 있을 것이다.<sup>67)</sup>

그렇지만 북한은 최근 “그 무슨 정책변화의 조짐이니 개혁·개방의 시도니 떠들고 있는데, 이는 우리에게 대한 극도의 무지와 불순한 흥심을 드러낸 가소로운 망발이다... 지금 우리의 정책은 철두철미 절세의 위인들의 사상과 위업을 대를 이어 계승완성하기 위한 것으로서 여기서는 그 어떤 추호의 변화도 있을 수 없다”<sup>68)</sup>, “우리 혁명이 전진하는 과정에 임무와 전술, 투쟁방법은 달라질 수 있으나 전략적 로선에서는 변화가 있을 수 없다...우리에게서 정책변화나 개혁·개방을 기대하는 것은 해가 서쪽에서 뜨기를 바라는 것과 같은 어리석은 개꿈이다”<sup>69)</sup>라는 주장에서 보듯이, 선군노선이라는 전략적 노선의 변경은 기대하기 어려운 모습을 보이고 있다. 그러면서 북한은 2012년 8월 16일자 우리민족끼리 매체에서는 “오늘의 전면 앞에서 어중이 떠중이들의 개혁, 개방설은 말그대로 물거품으로밖에 될 수 없다....온 나라 방방곡곡에서 일어나는 기적

65) 즉, “사회주의의 과도적 성격으로 하여 사회주의경제관리체제와 방법은 사회주의의 본성적 요구와 함께 과도적 특성도 반영하고 있다”(장소향, “사회주의경제관리를 전략적으로 개선해나가는데서 지켜야 할 중요요구,” 『경제연구』, 2011년 제1호, p. 8), “과도적 특성과 관련하여 상품화폐관계가 존재하고 사회주의사회에서 가치적 측면에서의 실리타산도 불가피하며 그것은 사회주의적 생산발전을 추동하는데서 일정한 의의를 가진다”(김청일, “사회주의경제에서 실리의 중요한 특징,” 『경제연구』 2011년 제1호, p. 20)라는 내용들이 발견된다.

66) 리남혁, “사회주의제도는 경제관리에서 임무, 권한, 책임의 합리적 분담의 기본조건,” 『경제연구』, 2012년 제2호, p. 8.

67) 유영구, “김정은의 4.6담화와 4.15연설 전면 분석,” 『통일뉴스』, 2012년 4월 22일, p. 6.

68) “조국평화통일위원회 대변인 대답,” 『조선중앙통신』, 2012년 7월 29일.

69) 『노동신문』, 2012년 8월 13일.

과 혁신은 그대로 대결광신자들의 개혁, 개방설을 산산조각내는 폭탄이 되고 있다”라고 하며, 변화가 진행되고 있음을 사실상 인정하면서도 이를 개혁·개방으로 표현하는 것을 거부하고 있다. 한마디로 개혁·개방의 패러독스에 걸려 있는 전형적인 이중적 모습을 보이고 있는 것이다.

이에 이 문제에 대해서도 전문가들 사이에는 ① 북한에서 시장은 권력계층의 피라미드적 약탈구조의 잉여원천이기도 하므로 김정은 정권의 개혁이란 결국 심각해진 재정난 완화를 목적으로 일시적으로 전체 파이가 클 수 있는 환경을 열어준 다음에 미래의 수탈을 증대하기 위한 전술이다. 따라서 북한의 주장처럼 ‘6.28방침을 김정은 시대의 개혁·개방과 역지로 결부시키지 말아야 한다는 견해<sup>70)</sup>, ② 북한의 이러한 양면전술은 아직 북한 내 강한 세력으로 존재하는 개혁 반대세력에게 빌미를 주지 않으려는 정치적 의도를 반영하는 것으로서 점진적으로 발전전략으로 이행해 나갈 것이라는 견해, 설사 아직 발전전략을 모색하고 있지 않더라도 주변정세의 환경들이 만들어지면 발전전략으로의 전환이 이루어질 것이라는 견해<sup>71)</sup> 등으로 나뉘고 있다.

사실 미래의 전망은 쉽지 않다. 다만 분명한 것은 북한은 여전히 개혁·개방의 트라우마와 패러독스에 갇혀 있고 체제유지논리를 선결조건으로 내세우고 있지만, 앞의 절에서 보았듯이 김정일 시대에 체제유지 차원에서 시장활용 문제를 잠시 고민하다가 역개혁으로 돌아갔는데, 김정은 3대세습체제에 와서 이것이 다시 새로운 경제관리개선체계라는 낯설지 않은 이름으로 재차 등장하고 있다는 것이다. 북한은 항상 시장화 현상이 한참 앞서 있는 경제현실을 추후에 쫓아가는 패턴으로 개혁·개방 담론을 끄집어내고 있고, 이러한 과정에서 계단식으로 그 앞보다 더 강화된 개혁내용들이 모색된다는 점이다.

아무튼 이러한 이중성을 여전히 북한이 견지한다고 볼 때, 김정은 정권이 시도하는 개혁, 즉 ‘6.28 새경제관리체계’는 벌써 한계점과 과제들을 안고 있다고 평가해야 할 것이다. 경제전문적 시각에서 보았을 때, 북한이 정말 앞의 절에 소개된 ‘6.28 새경제관리체계’를 그대로 시행한다고 하면 곧 심각한 문제를 초래할 것으로 여겨지기 때문이기 때문이다. ‘6.28 새경제관리체계’가 나름대로 성공적으로 전개되기 위해서는 다음과 같은 과제들이 함께 고민되어야 한다.

우선 첫째, 중국의 80년대 초 개혁조치처럼 부분사유화를 제도적으로 도입하지 않

70) 박형중, “북한의 6.28방침은 새로운 개혁·개방의 서막인가?,” (Online Series CO 12-31, 2012.7.24).

71) 조성렬, “리영호 총참모장 해임 이후 북한정세,” 위의 자료집, p. 83.

은 채 기업 자체의 계획, 농업생산물 일부의 자율처분권, 서비스부문에서의 개인투자 및 경영 등을 허용한다는 것은 사상누각이 될 가능성이 높다. 북한의 경제단위들과 경제주체들은 김정일 시대 이후 지난 20년 가까운 세월동안 시장을 허용 - 묵인 - 탄압하는 반복과정에서 자신들의 재산권과 관련해서 기대와 상실을 슬하계 경험했기 때문이다. 기업소나 협동농장에 생산물의 자율판매권을 부여하려면 중국의 농가생산책임제, 경영청부제같은 부분사유화관련 제도도 동시에 도입되어야 한다. 또한 중국과 같은 향진기업 및 외자기업을 장려하여 국영기업 외곽에서 공급부족 현상을 해소해나가고 이를 통해 국영기업의 정상화를 도모해야 성공가능하게 된다.

둘째, 경제단위들의 초기 생산활동자금(설비자재, 원자재, 농약, 비료 등 생산비용)을 국가가 처음에는 조달해준다고 하는데, 재정이 파탄나 있는 북한당국에 과연 이런 막대한 소요재원들이 있는지는 의문이다. 앞서 살펴보았듯이 북한당국은 화폐개혁 이후 2012년 강성국가 건설을 위한 총동원정책을 시행하면서 통화를 이미 상당히 발행했을 것으로 추측되고 있다. 게다가 최근 북한의 물가는 천정부지로 상승하고 있는 추세로서 추가 통화발행을 시행하기도 쉽지 않다. 이 점에서 북한 당국은 개혁추진에 필요한 외부재원을 모색하지 않으면 안 되는 것이다.

셋째, 원자재의 기업 간 자유거래와 생산물 일부의 자율 처분이 실효성 있으려면, 무엇보다 생산비용 책정이 과거처럼 과다해서는 안 되며, 현재 난맥상으로 되어 있는 북한 내 유통체계를 정비하고 공정한 룰이 적용되는 시장유통이 적극적으로 허용되어야 한다. 이중가격제를 해소하고 유통부문 개혁도 동시적으로 진행되어야 하는 것이다.

넷째, 경제단위들과 경제주체의 자율적 경제활동이 금융적으로 뒷받침되는 금융개혁이 시행되어야 한다. 주지하다시피 북한경제는 이미 상당한 정도로 시장화되어 있고, 사적 경제활동이 번창해 있는데 상업금융 제도를 공식적으로 도입하지 않음으로써 돈주들에 의한 사금융이 번창해 있다. 이로 인해 특권계층들에 의한 지대소득만 늘어나고 있고, 시장화로 얻어지는 잉여물들이 실물경제로 유입되고 있지 못하다. 말하자면 중국처럼 단일금융제도를 개혁하여 금융제도의 이원화도 진행해서 경제활동의 성과물들이 금융시스템을 통해 실물경제부문으로 유입되도록 하는 시스템을 구축해야 하는 것이다. 그리고 북한이 정말로 '6.28 새경제관리체계'를 도입하려면 먼저 현재의 초인플레이를 잡지 않으면<sup>72)</sup> 성공하기 어렵기 때문에 금융개혁이 필수적이다.

---

72) '6.28 새경제관리체계' 시행 계획이 내부적으로 공표되고 나서, 북한의 시장환율과 물가는 심각하게 급등하고 있다고 한다. 7.1조치 직후 <그림 1>에서 보듯이 2005년경까지 연평균 300%씩의 물가

다섯째, 이 정도의 개혁조치들이 시행하려면 이를 뒷받침할만한 개혁담론이 제시되어 개혁을 둘러싼 권력내부의 갈등을 누르는 명분이 먼저 제시되어 주어야 한다.<sup>73)</sup> 현재까지 북한의 기득권세력들은 그럭저럭의 북한경제 상황에서 그리고 “관리되지 않는 시장화”를 활용해 각종의 이권을 챙겨온 세력들로서 개혁을 통한 경제의 미래 불확실성에 저항할 가능성이 높다.<sup>74)</sup> 게다가 북한의 실무관료들에게는 보신주의와 기회주의가 만연되어 있다. 이들은 7.1조치를 담당할 박봉주의 2007년 운명(실각)과 화폐개혁을 담당했던 박남기 전당계획재정부장의 2010년 운명(공개처형)을 잘 알기에 개혁의 전선에 나서기 쉽지 않다.

여섯째, 중국처럼 점진적으로 개혁을 하고자 한다면 이는 농업, 국영기업, 가격, 재정, 화폐, 유통, 대외경제부문, 경제개혁 담당 일꾼 양성 등 모든 분야에서 전방위적으로 동시병행적으로 시행되어야 하며, 어떻게 하면 시장기능과 계획기능을 조화롭게 결합시킬 것인가가 고민되어야 하는데, 현재 알려지고 있는 ‘6.28 새경제관리체계’는 부분적이고 체계적이지도 않다. 아마도 현재 만들어가고 있는 중일 것으로 보이는데, 만들어가고 있는 중이라면 왜 체제가 완성되기도 전에 주민들에게 선전·교육되고 있는지 여러모로 궁금한 점이 많다.

---

및 환율 급등을 경험했던 북한주민들이 위안화를 ‘사재기’하여 위안화 환율 및 물가가 급등하고 있다고 한다. 즉 7월초 위안화 환율이 830원 정도였는데 8월 중순 현재 930원으로 약 12% 올랐고, 쌀1kg의 가격도 7월 초 5,300원에서 6,000원으로 약 13% 급등하였다고 한다. (“북한 신경제조치체제 돌입 후 물가 환율 급등,” 『열린북한방송』, 2012년 8월 14일). 이에 혜산시 장마당에서는 환율이 너무 혼란스러우니까 잠시 장사가 중단되기도 하였고, 보안원들이 나서서 환전꾼들을 잡아가는 소동도 일어났다고 한다(“북 신경제조치 후 환율급등 혼란,” 『NK지식인연대 소식지』, 2012년 8월 13일).

73) 7.1조치가 실행될 때는 적어도 선군경제건설노선의 하위 담론으로 ‘실리사회주의노선’이 주장되었었다. 현재 북한의 문헌에서는 아직까지 발견되지 않고 있다. 다만 최근 북한이 부강조국건설과 관련해 ‘김정일애국주의’를 내세우며, 김정은의 네 번째 로작이라는 「김정일애국주의를 구현하여 부강조국건설을 다그치자」(『조선중앙통신』, 2012년 8월 3일)라는 글을 발표하고 있음을 볼 때, ‘김정일애국주의’를 새경제관리체제의 실천적 담론으로 내세우지 않을까 추측되고 있다. 그렇다면 개혁담론으로서 이미 한계가 뚜렷하다고 할 수 있다.

74) 최근 북한의 문헌을 보면 이와 관련된 미묘한 내용을 발견할 수 있다. 북한은 김정은의 경제개혁 필요성으로 ‘새세기 산업혁명’이라는 담론을 들고 나왔는데, 이 ‘새세기 산업혁명’의 수행에서 영도문제의 중요성이 특성으로 등장한다고 언급한 것이다. 김정은이 추진하고자 하는 새경제정책의 영도성이란, 이 정책 추진에 다른 이견이 있어서는 안 된다는 것으로 읽혀지는 대목이다. 김재서, “경애하는 김정은 동지의 령도를 높이 받들고 새 세기 신업혁명을 힘있게 밀고나가는 것은 현시 경제건설의 중요과업,” 『경제연구』, 2012년 제2호, p. 5.

## V. 결론

북한은 모든 사회주의 국가들이 체제전환의 길로 가고 전세계가 자본주의 세계시장으로 단일화된 현실에서 북한체제가 유지되려면 개혁·개방을 해야 하지만, 개혁·개방의 도입은 체제미래에 불확실성을 초래할지도 모르는 패러독스에 갇혀 있다. 이 때문에 계획경제시스템의 모순을 해결하고자 하는 북한의 개혁은 항상 점진적, 부분적이었고 현실의 변화를 사후적으로 쫓아가는 지체적 성격을 띠고 전개되어 왔다. 계획경제시스템이 마비되어 이미 시장화현상이 만연되어 있는데 이 격차를 줄이는 개혁을 전면화하지 못하고 현실수용 차원에서 ‘대증처방적 개혁’을 할 뿐이었다. 이렇다보니 북한의 개방도 개혁이 뒷받침되지 못하는 개혁으로서 점식 개방형태로 전개되어 왔다.

이나마도 북한의 개혁은 지속적인 동력을 갖고 전개되지 못했다. 개혁은 은닉되어 있던 체제 내 모순을 현실화하여 역으로 개혁의 주체자에게 위협을 가할 수 있는 ‘토크빌의 역설’을 초래하였고 중단될 수밖에 없었다. 이후 북한은 전통적 정책에 의존해 현실화된 체제모순과 경제모순들을 해결하고자 하고 역개혁까지 시도해 보지만, 이러한 과정은 제도와 현실의 간극만을 더 확대시킬 뿐이었고, 과거보다 더 심화된 경제적 모순만을 초래할 뿐이었다. 경제는 계획경제도 아니고 시장경제도 아닌 상황으로 전개되었고 초인플레이가 전개되어 국가는 어떤 경제정책도 시행하기 어려운 상황이 되어버렸다. 제도적으로 관리되지 못하는 시장화로 인해 특권계층들의 지대소득이 더욱 확대되는 반면, 주민들의 실질소득은 더욱 하락하는 경제의 양극화 현상도 초래되었다. 시장화현상이 이미 비가역적이기 때문에 전통적 정책들은 전혀 효과를 발휘할 수도 없게 되었다. 결국 북한 당국은 경제현실을 인정하고 수용하는 재개혁 외에 다른 길이 없는 상황에 직면하게 되었다. 그렇지만 재개혁을 해야 하는 단계에서의 경제모순과 시장화현상이 과거 개혁을 시도했을 때보다 질적으로 변화되고 진전된 현실로 발전되어 있기 때문에 재개혁조치는 과거 개혁조치보다 앞선 내용이 아니면 실효성이 없게 되었다. 즉, 김정은 정권의 ‘6.28 새경제관리체계’는 김정일 정권의 ‘7.1경제관리개선조치’의 연장선에 있으면서도 보다 앞선 개혁성을 띠어야 하는 필연성을 갖게 된 것이다. 실제로 아직 공식적으로 그 전모를 알 수 없지만, 언론보도에 의해 알려지는 ‘6.28새경제관리체계’의 내용을 분석해 보니까 다분히 그럴 가능성을 적잖이 예고하고 있었다.

그러나 김정은 정권에 있어서도 개혁·개방의 패러독스는 여전히 상수적 변수이기 때문에, ‘6.28 새경제관리체계’가 시행되더라도 현재까지의 선군경제노선이 당장 변경

될 가능성은 거의 없어 보인다. 아직까지는 단지 김정일 시대에 비해 경제분야를 좀 더 강조하는 방향으로 정책방향을 조정하는 것으로 관찰될 뿐이다. 김정은 정권은 지금까지처럼 사회주의 원칙을 고수하는 부분개혁을 의도하는 것으로 보인다. 그렇지만 북한의 개혁을 시간의 관점에서 고찰하게 되면 나선형, 계단식으로 점진적으로 전개되는 것을 볼 수 있다. 북한 당국이 의도하지 않지만, 당국자에 의해 의도된 부분개혁과 중단의 반복이 현실에서 사회구조 변화에 의한 자발적 개혁을 초래하고 이것이 이를 수용하는 개혁으로 반복되어 나가기 때문이다. 따라서 우리는 북한의 개혁이 본질적인 것이 아닌가에 초점을 맞추어 논하기보다, 당국의 모순된 정책의 시소게임과 현실과의 상호작용 속에서 개혁의 자기재생산성 내지 자기확장성이 어떻게 만들어져 가는가에 좀 더 주목할 필요가 있지 않나 생각된다. 본질적 전환은 이러한 누적된 과정 속에서 만들어져가기 때문이다.



# 북한 개혁·개방의 대내적 환경 평가: 김정은 체제의 등장 의미

김 중 호

한국수출입은행 선임연구위원



## I. 서론

이 글의 초점은 김정은 체제의 등장 이후 북한 내부의 정치·경제적 환경이 개혁·개방 추진에 유리한 쪽으로 변화했는지 또는 변화해갈 것인지에 대한 여부를 논의하는 것이다. 이는 김정은 체제의 특성과 향후 정책 방향에 관한 이해를 바탕으로 하는데, 현 김정은 체제에 관한 분석은 과거 김일성 시대와 김정일 시대 속에서 북한의 정치체제와 경제체제가 어떻게 변화했는지에 관한 이해를 필요로 한다.

북한의 역사 속에서 우리가 인식하는 ‘개혁·개방’이라는 개념이 현실화된 적이 없었기 때문에 개혁·개방의 내부 환경을 논하는 데 상당한 제약을 가질 수밖에 없다. 북한 개혁·개방이 북한 체제 발전 과정의 어느 시점에서 발생해야 하는 필연적 현상이라고 가정한다면 그 지점에 도달할 수 있는 조건들이 무엇인지, 또는 그 조건들이 북한 체제 내부에 배아로서 존재하고 있는지 등을 묻지 않을 수 없다. 북한의 개혁·개방이라는 가설적 주제를 현실과 연결지어 분석한다는 것은 상당히 흥미진진하면서도 위태로운 면이 있다 하겠다.

북한의 개혁·개방 가능성을 결정짓는 요인들은 무엇일까? 가장 주요한 요인은 무엇보다 북한 지도부의 지속적인 외화 수요이다. 북한 지도부는 꾸준히 다양한 방식으로 외화벌이에 집중해 왔으나, 경제체제의 비효율성 때문에 경제조치 선택 폭의 한계에 스스로 갇혀 만성적인 경제난을 지속하고 있다.<sup>1)</sup> 북한 지도부는 개혁을 위해 개방을 하려는 것이 아니라 극히 제한적인 개방에 필요한 부분적인 개선만을 모색해 왔다.

그러나 북한 지도부에게 가장 매력적인 경제난 돌파구는 과거 냉전시기에 그랬던 것처럼 외부로부터의 경제지원을 확보하는 것이다. 첫 번째 요인과 함께 동전의 양면을 이루는 것으로서, 북한 개혁·개방 가능성의 두 번째 요인은 이웃나라 중국의 경제강국으로의 부상이 동북아 국가들에게 제공해주는 새로운 경제적 기회이다. 중국과 국경을 맞대고 있는 몽골의 경우가 새로운 경제적 기회의 파급력을 증명하고 있다 하겠다. 개혁·개방을 선택한 몽골은 지난 20여 년에 걸쳐 연 10%대의 경제성장률을 과시해왔고 지난해에는 17%까지 도달하는 기록을 세웠다. 몽골의 경제성장을 이끈 주요 요인은 다름 아닌 급성장과 급팽창을 경험하는 중국의 에너지 수요였다. 몽골의 풍부한 광물자원은 이웃나라 중국과의 교역을 통해 곧 바로 현금화되었고 몽골 정부는 국

---

1) 북한의 외화 획득 노력에 관해서는 다음을 참조 바람. 김중호, “북한의 외화수요에 대한 미국의 전략적 대응,” 『수은북한경제』, 2011년 가을호.

회의원 선거 때 주민들에게 현금을 나눠줄 만큼 경제의 힘을 맛보게 되었다. 중국의 국가개발계획 속의 동북3성 개발계획은 상대적으로 초라할 수밖에 없지만 중국의 동북지역과 접경하고 있는 북한에게는 엄청난 변화의 물결로 다가오고 있음에 틀림없다. 최근 북중 무역의 급증세를 견인해온 요인이 광물 수출입을 감안할 때, 북한 지도부가 기회의 창을 활용하기 위해 내부 환경을 새롭게 조성하는 조치를 취할 것인지 여부에 관해 외부의 호기심이 발동하고 있다.

이와 같이 두 가지 핵심 요인만 고려한다면 북한의 개혁·개방 가능성이 충분히 현실화될 수 있다고 말할 수 있겠다. 이에 덧붙여, 남한의 대북한 인식 속에 ‘안보위협 세력’ 이미지와 ‘경제협력 대상’ 이미지가 혼재하고 있음을 고려할 필요가 있는데, 이는 남한 내부의 혼란을 의미하는 동시에 향후 남북관계의 조건 변화에 따라 얼마든지 남한의 대북 경협을 재추진할 잠재력을 시사하는 것으로서 북한 개혁·개방의 가능성을 높이는 요인이라 하겠다.

그러나 그럼에도 불구하고, 북한의 수구·폐쇄 가능성을 결정짓는 요인들도 존재한다. 세습체제를 통해 권력을 부여받은 최고지도자가 정통성 시비를 감수하고 근본적인 변화를 추구할 것 같지는 않다. 60여 년의 세월 동안 한반도 긴장상태에서 구축해 온 권력상층부의 기득권 체제 역시 개혁·개방을 수용하지 못하게 하는 걸림돌로 기능할 것으로 보인다. 북한의 수구·폐쇄를 결정짓는 외부 요인으로는 북한의 군사도발과 핵무기 개발에 대한 한국과 국제사회의 대북 제재, 남북 간 체제 경쟁이 주는 압박과 흡수통일에 대한 우려 등이 있다. 아래 <표 1>은 북한의 개혁·개방 요인과 수구·폐쇄 촉진 요인을 비교하고 있다.

<표 1> 북한의 개혁·개방과 수구·폐쇄 촉진 요인

	개혁·개방 요인	수구·폐쇄 요인
내부	- 지도부의 외화 수요 - 경제난 극복과 사회 안정 필요	- 3대 세습체제 구축과 정통성 근거 - 권력 상층부의 기득권
외부	- 중국의 경제성장 파급효과 - 남한의 대북 경협 수요	- 핵협상과 한·미·일 3국의 대북 제재 - 남북 체제 경쟁과 흡수통일

우리가 북한의 개혁·개방에 관심을 갖는 이유는 무엇일까? 개혁·개방이 유발할 수 있는 긍정적인 효과들이 북한의 행태를 바꾸고 남북관계를 새로운 방향으로 이끌고 한반도 주변 정세를 평화적으로 발전시키는 데 도움이 될 것이라는 기대 때문일 것이다.<sup>2)</sup>

과연 개혁·개방이 북한에게 긍정적인 효과만을 가져올 것인지의 여부는 장기간에 걸쳐 현실의 변화를 반영하며 관찰해야 할 문제라고 여겨진다. 67년의 한반도 분단 역사 속에서 북한의 독특한 행태가 여러 가지 대내외 문제들을 수반했기 때문에 우리는 현실 변화의 도구로서 개혁·개방을 상상하지 않을 수 없는 것이다. 그러므로 북한 개혁·개방에 관한 논의는 순전히 외부 관찰자의 입장을 우선적으로 고려한 것이라 하겠다. 즉, 우리가 생각하는 북한의 미래를 만들기 위해 북한을 이끌고 있는 북한 사람들에게 새로운 방법을 제안하려는 의도가 북한 개혁·개방 논의로 이어지고 있는 것이다.

이러한 맥락에서 제2장에서는 북한의 국가건설에 관련된 이론적 측면을 살펴보고, 제3장에서는 국가건설 과정에서 나타난 북한 내부의 정치·경제 체제 변화들이 개혁·개방의 환경에 어떤 영향을 미쳤는지 평가할 것이며, 제4장에서는 최근 등장한 김정은 세습체제의 국가건설 방향을 전망하고 그것이 개혁·개방 논의에 시사하는 점들을 도출하고자 한다.

## Ⅱ. 북한의 국가건설에 관한 이론적 고찰

### 1. 북한 국가건설의 환경적 구조

북한에 관한 여러 주제들 중 ‘개혁(改革)·개방(開放) 가능성’은 북한의 국가건설(state-building)과 직결된 이슈이다. 북한이 개혁·개방을 거부하고 ‘수구(守舊)·폐쇄(閉鎖)’ 입장을 견지한 것이 북한 국가건설 과정에 어떤 영향을 미쳤으며, 또한 국가건설의 결과가 개혁·개방을 위한 환경에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴볼 필요가 있다. 북한의 국가건설 이슈를 이해하고자 할 때, 시사점을 던져주는 세 가지 사건을 염두에 둘 필요가 있다. 첫째, 1990년대 초반의 공산권 붕괴와 국제질서 변동, 둘째, 1990년대 후반 북한 내부에서 200~300만 명의 아사자를 발생시킨 ‘고난의 행군’, 셋째, 2010년대 초반의 아랍 독재국가들의 연쇄 붕괴 등이다. 북한이 자본주의의 물결을 막아내고, 내부 경제 파탄을 버텨내고, 민주화 바람을 차단하면서 체제 존립을 지켜낼 수 있었던 가장 근본적인 원인은 무엇일까?

2) 대한상공회의소의 조사 결과, 북한이 개방정책을 펴면 한국의 신용등급이 최고 네 단계까지 오를 수 있을 것이라고 한다. 대한상공회의소, “외국인 기업이 본 북한의 개혁·개방 가능성과 경제적 영향 조사,” 2012. 5. 1.

거시적인 측면에서 보면, 국가존립을 위협하는 커다란 내외 사건들 속에서도 북한이 국가건설을 지속할 수 있었던 환경적 요인은 바로 ‘한반도 (또는 한민족) 분단 구조’라고 말할 수 있다. 이 구조의 주축은 미국, 구소련, 중국 등 강대국들의 지정학적 이해관계이며, 이것의 틀 속에서 두 개의 한국이 ‘허용된’ 수준의 긴장과 화해를 반복하면서 존립할 수 있었던 것이다. 즉, 한반도를 둘러싼 강대국들의 국제경쟁(international competition) 체제가 두 개의 한국이 동시에 존립할 수 있는 환경을 제공하였으며, 강대국들의 상이한 이념이 투영된 두 개의 한국은 그 강력한 울타리 안에서 치열한 민족경쟁(intra-national competition) 체제를 구축했던 것이다. 남북 간 경쟁의 목적은 민족의 대표성을 확보하여 국제사회로부터 통일의 주도권을 인정받는 것이었으며, 이를 염두에 두고 남북 양측의 지도자들은 리더십을 강화하기 위해 각각의 점령 지역 안에서 강력한 통치체제를 구축하는 데 심혈을 기울였던 것이다. 두 개의 한국이 등장한 이후 40여 년 동안 남북 양측의 지도자들이 공통적으로 독재체제 구축과 장기집권을 적극적으로 모색했던 것은 한반도를 규정한 이중 체제의 특성 때문이었다.

논란의 여지가 있긴 하지만 간단히 정리하자면, 미국의 영향권에 속하여 미국 민주주의 사상에 영향을 받은 남한에서는 지도자의 강력한 독재체제 구축이 좌절되었고, 소련의 영향권에 속하여 전체주의 사상에 영향을 받은 북한에서는 강력한 독재체제 구축이 성공할 수 있었다.<sup>3)</sup> 그런데 특이한 현상은 바로 북한 지도부가 남북 간 체제경쟁의 지속성과 외세로부터의 독립 내지 남북한 통일이라는 민족적 과업 추진의 연속성을 확보한다는 명분 아래 독재체제를 세습체제로 변형시켰다는 것이다. 아직도 항일 독립운동의 연장선상에서 대남 경쟁과 대미 투쟁을 독려하고 있는 북한이 김씨 일가를 정점에 배치한 유일영도체계를 국가통치구조의 핵심으로 설정한 것은 북한의 국가건설 수준과 방향이 남한의 그것과 상당히 다르다는 것을 반증하는 것이다.<sup>4)</sup>

3) 미국의 영향권에 속한 나라들이 반드시 민주화를 경험한다고 일반화하는 것은 위험하나, 남한의 경우에는 미국의 영향권이 민주화에 영향을 미친 변수들 중의 하나라고 말할 수 있다.

4) 국가건설과정에서 국정 과제의 우선순위가 설정될 필요가 있다는 시각에 주목할 필요가 있다. 김충남은 남한에서 이승만 시대의 한국정치에서 가장 중요했던 의제가 안보였으며 박정희 시대엔 경제발전, 그리고 전두환 시대를 거치면서 민주화가 국가의 최고 주요의제로 떠올랐다고 설명한다. 한국이 주요의제에 집중하여 당면과제를 해결하고 성과를 냄으로써 국가건설을 추진했던 반면, 북한은 건국 초기부터 지금까지 안보중심이었고 경제는 소홀히 다루어졌으며 민주주의는 아예 무시해왔기 때문에 북한의 국가건설은 불균형적이고 필요 요소들이 결핍된 과정이라고 본다. 김일성 이후 김정일의 북한 정부는 더 이상한 형태로 퇴보하였다. Choong-nam Kim, *The Korean Presidents: Leadership for Nation Building*, (Norwalk, Conn.: East Bridge, 2007).

## 2. 국가건설 과정과 폐쇄체제의 발달

폐쇄적인 독재체제는 어떻게 해서 만들어졌을까? 국가건설 과정에서 여러 국가 체제 유형이 발달하는 것을 이론적으로 이해할 필요가 있다. 정부 또는 국가 체제 발달과 관련하여 Olson의 연구는 상당히 설득력있는 비유를 제공하고 있다.<sup>5)</sup> 자연상태에서 엿볼 수 있는 인간의 원시생활은 강자의 약자에 대한 약탈 반복을 특징으로 할 것이다. 전투준비가 되어있지 않은 대다수 인간들은 무장된 여러 약탈자 그룹들의 공격에 항상 노출되어 불안하고 불확실한 '무질서'의 삶을 살게 마련이다. 그런데 장기적인 측면에서 보면, 여러 무리의 약탈자들이 경쟁적으로 침략하는 것보다는 특정 약탈자 그룹의 반복된 침략이 오히려 특정지역 거주민들에게는 안정적인 생계유지의 환경을 만들어줄 수도 있다는 것이다.<sup>6)</sup> Olson은 정착된 약탈자와 약탈대상이 호혜적인 관계를 위해 합리적인 선택을 할 것이라는 가설적 논리를 국가와 국민의 관계에 적용하고 있다. 즉, 권력을 독점한 국가가 국민들의 생계를 파괴하지 않는 범위 내에서 과세하고 그 대신 국민들을 보호해주는 합리적 호혜관계의 원리가 국가-국민 관계에서 발견된다는 것이다.<sup>7)</sup>

Olson의 연구는 독점권을 보유한 국가의 과세(제도화된 착취)가 무정부 상태의 '만인의 만인에 대한 투쟁'보다는 더 생산적이며 효율적인 면이 있음을 논리적으로 설명해 주고 있다. 그러나 이것을 바탕으로 한 그의 궁극적인 주장은 국가와 국민의 상호작용이 변화하고 선택의 합리성이 증대하는 정도에 따라 국가의 통치조직은 독재체제 (autocracy), 과두체제(oligarchy), 민주체제(democracy) 등 다양한 형태로 발전하게

---

5) Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3 (September 1993), pp. 567~576.

6) 여러 무리의 떠돌이 약탈자들이 경쟁적으로 마을을 습격하다보면 약탈거리도 점차 줄어들 뿐만 아니라 약탈 대상 자체가 멸절하게 되는데, 여러 무리들 중 가장 힘있는 약탈 그룹이 등장하여 특정지역을 장악하고 고정적으로 약탈하다보면 약탈 대상의 번성이 곧 약탈자들에게 이롭다는 것을 알게 될 것이고 결국 약탈자들은 착취대상의 안정적 생활을 보호해 줄 것이다. 그러므로 조직화 되지 않은 일반 자연인들에게는 떠돌이 약탈자들보다 정착된 약탈자가 더 선호된다는 것이다.

7) 독재체제의 경우, 과세를 극대화하면 일시적으로 증대하는 세수로 인해 독재자가 일시적인 만족을 느낄 수 있으나 결국 납세자의 소득 감소로 인해 세수가 감소하기 때문에 독재자의 손실이 더 발생한다. 그러므로 독재자가 최적의 이득을 확보하기 위해서는 착취의 합리적인 수준을 찾을 필요가 있다. 그러나 인류 역사 속에서는 대부분의 독재자들이 자기이익 중심으로 착취를 최대화함으로써 통치환경을 더욱 악화시키곤 했다. 이와 관련하여 다음을 참조 바람. Joseph Schumpeter, "The Crisis of the Tax State," Richard Swedberg, (eds.), *The Economics and Sociology of Capitalism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991).

된다는 것이다. 결국, Olson의 설명은 국가건설 또는 국가 체제 발전의 주제에 대해 의미있는 논리 틀을 제공하고 있다고 하겠다.

국가를 구성하는 국민에게 의무를 부여하고 국가의 독점권을 인정하게 하는 요인들 중의 하나가 바로 국가에 의해 제공되는 ‘공공재(public goods)’이다. 이는 국가가 국민들에게 제공하는 제도적 서비스로서 치안, 국방, 복지, 교육, 인프라 건설 등 다양한 형태로 나타난다. 공공재의 제공 정도에 따라 국민들의 삶의 수준이 달라지기 마련이다. 이는 국가가 자원을 어떻게 배분하느냐의 문제와 직결된다. 즉, 삶의 질적 향상을 위해 국민에게 더 많은 것을 제공하느냐, 아니면 권력을 독점한 개인 또는 그룹에게 국가 자원을 집중하느냐에 따라 국가 체제의 유형과 발달 수준이 구분될 것이다.<sup>8)</sup>

또한, 안정된 민주체제에서는 권력변동의 예측가능성이 높기 때문에 제도적으로 보장되는 개인의 권리 보호와 행사가 정치변화에 의해 침해받지 않는다고 주장할 수 있는 반면, 국민 개개인의 권리를 보장해주지 않는 독재체제에서는 독재자의 흥망여부가 개인의 미래를 좌우하는 결정적 변수이므로 독재국가의 국민들은 권력 교체로 인해 막대한 영향을 받을 수밖에 없다.

조선말기와 일제 식민 시기 동안 시베리아와 만주지역에 흩어져 살고 있던 조선인들은 러시아인, 중국인, 일본인 그리고 심지어는 조선인이 만든 각각의 무리들로부터 약탈을 당하며 생존투쟁을 해야 했다. 그들이 원하는 것은 ‘떠돌이 약탈자’가 아닌 ‘정착된 약탈자’ 밑에서 안정된 생활을 지속하는 것이었다. 이러한 맥락에서 보면 그들의 선택은 정착을 위해 주변국으로 귀화하거나 아니면 독립운동을 통해 자신들의 나라를 되찾는 것이었을 것이다. 북한은 해방 직후 조선인들이 조국으로 귀환했을 때 머물렀던 한반도의 반쪽이었고 무정부상태의 삶에서 벗어날 수 있었던 통로였다. 비록 독점권을 갖는 북한 정부의 착취가 무정부 상태의 혼란 보다는 유익하다고 볼 수 있으나, 독재자 개인의 이익을 극대화하는 북한 체제가 발달하면서 국민에 대한 착취는 감당할 수 없는 수준을 넘어서고 말았다. 북한 정부는 국민들에게 끊임없이 독재자의 ‘인민 사랑’을 세뇌시켰고 무기력한 주민들은 그 체제 안에 갇혀 ‘익숙해진’ 고통의 삶을 살 수 밖에 없었다.<sup>9)</sup>

---

8) 민주주의 제도는 특정 지도자 개인이나 그룹이 모든 권력을 독점하지 못하도록 자원을 배분하는 효율적인 시스템 구축 과정에서 등장했다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 다음을 참조 바람. Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); Tatu Vanhanen, *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-88* (New York: Crane & Russak, 1989).



북한 정부가 주민들에게 공공재를 제공하는가? 비록 ‘우리식’이긴 하지만 북한에서도 여타 사회주의 국가에서처럼 무상교육, 직업과 주택 제공, 식량배급 등 여러 국가 서비스를 제공해왔다. 문제는 그 서비스 제공이 1970년대 중반부터 축소되고 차별화 되어 지금은 대다수 주민들이 누리지 못하는 지경에 이르렀다는 것이다. 북한 주민들의 삶이 피폐해진 반면 독재자의 ‘삶의 질’은 조금도 저하되지 않았다. 이는 북한 독재자가 자신과 특권층을 위해 주민들에 대한 약탈(착취)을 극대화했기 때문이라고 볼 수 있는 것이다. 또한 북한 정부가 주민들의 개인적 권리를 제도적으로 보장해주지 않고 있기 때문에 북한 주민들의 삶은 독재자 개인의 성향과 필요에 의해 규정되며 지도자 교체 과정에서 피해자가 될 수밖에 없는 것이다.

국가체제 유형들이 동적인 국가발전 과정의 현상이라면, 북한 국가체제가 현재의 독재체제에서 보다 나은 형태로 발전할 수도 있음을 배제할 수 없다. 북한이 수구(守舊)·폐쇄(閉鎖) 체제에서 벗어난다면 기존의 문제들에 대한 해결책이 마련될 것이라는 가정하에서 개혁·개방의 환경을 논의하지 않을 수 없다. 그러므로 다음 장에서는 북한의 국가건설 과정에서 북한 국가체제가 어떻게 발전했는지 살펴보고 북한 내부에 개혁·개방을 위한 환경적 요소가 존재했는지 살펴볼 것이다.

### Ⅲ. 북한의 국가건설 과정과 개혁·개방 환경 평가

#### 1. 북한 정치체제 발전과 개혁·개방

북한 정부 수립 이후 북한 내 권력구조의 상층부는 김일성과 고위간부들 간의 개별적인 일대일 관계로 구성되었으며 여기서 정해진 국정운영의 큰 원칙하에서 중간 및 하부 수준의 관료들은 각자의 재량권을 발휘하는 형태를 이루었다. 이는 빨치산 항일운동 시기에 지도자가 제시한 대원칙의 범주 안에서 각자가 상황에 맞게 결정하고 행동하도록 허용된 전통이 국가수립 이후에도 북한 정치의 행동양식으로 존재했기 때문

---

9) Banfield의 연구는 후진사회에서 발견되는 군주제도에 대한 환상을 분석했다. 왕은 그 나라의 주인이기 때문에 마치 어떤 집의 주인이 집안에 발생하는 문제들을 직접 고치듯이 왕도 그 나라의 문제들을 세심하게 살필 것이며, 가족에게 대하듯 국민들을 먹여 살릴 것이라는 논리가 후진사회일수록 설득력을 갖는다는 것이다. 그러나 역사 속에서 인간의 권력 관계가 그렇게 자비로운 적은 별로 없었다. 다음을 참조 바람. Edward Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Glencoe, IL: Free Press, 1958).

이다. 1950년대와 1960년대 동안 북한 내부에서는 소련파, 연안파, 갑산파 등 다양한 정치그룹(파벌)에 대한 숙청작업이 진행되었다. 이는 김일성이 국가 권력을 장악하고 확대해가는 정치과정의 현상이었다.

북한의 국가체제는 1960년대 중반에 보다 높은 수준으로 진화하였다. 발달한 국가 체제일수록 정부 조직내 권력과 책임의 소재가 투명하게 규정된다는 이론적 측면에서 볼 때, 1966년 김정일이 주도한 당과 군에 대한 검열작업을 기점으로 북한에서는 최고 지도자가 모르는 중간 및 하부 구조에서의 정책결정이 사라졌고 북한의 국가체제가 어느 정도 정비되었다. 정책결정구조의 최상위와 최하위 사이에 보고 및 명령 체계가 갖추어짐으로써 각각의 수준에 맞는 권한과 책임이 분명해졌다. 즉, 아래로부터 최고 지도자에게까지 모든 정책결정의 내용이 보고되고, 어떤 문제가 발생하면 어느 기관의 어느 레벨에서 누가 책임을 지고 어떻게 해결해야 하는지가 분명해진 것이다.

그러나 북한 사회주의 체제의 문제는 모든 권력의 분산과 견제를 제도화하는 과정에서 김일성 개인을 권력구조의 정점에 배치하고 그를 권력의 원천으로 규정하였다는 데 있다. 즉, 국가체제 내 각 수준의 기관과 정책결정자를 제도 틀에 가두는 데는 성공했지만 김일성 1인만큼은 예외적으로 제도를 초월하는 존재로 설정하여 국가체제를 좌우하는 독재자로 존재하게 했다는 것이다. 물론 김일성 독재체제를 발전시키는 데 기여한 김정일 역시 법·제도를 초월하는 예외적 존재로 군림하였다. 이렇게 김일성·김정일에 의해 장악되고 통제된 북한 국가체제는 법·제도에 의해 강력하게 통제되는 안정된 정부구조로 발전하였으나, 초월적 존재로 설정된 김일성과 김정일이 독단적 결정에 의해 국가 체제를 변칙적으로 운영함으로써 북한의 정치발전이 저해되었던 것이다. 이로써 모든 권력기관은 김일성과 김정일을 중심으로 재편되었고 북한 정부 기구가 독재자 1인에 의해 통제받는 구조로 발전하게 되었다.

북한 정부조직은 김일성 사망 이후 더욱 더 기형적인 형태로 퇴보하고 말았다. 그 기점은 1998년에 개정된 헌법이었는데, 이는 노동당을 중심으로 구성되고 운영되어 온 정부기구를 군대 중심으로 변형시킨 발판이 되었다. 이는 해방 이후 김일성 중심으로 구성된 정부구조 보다 더 후진적인 형태로 변한 것이었다.<sup>10)</sup> 김정일이 집권하는

---

10) 일본의 한국학자 와다 교수는 유격대국가 모델로 김일성의 북한을 설명했으나 김일성 사후 김정일의 북한이 이전과 다르다는 점에 주목하여 정규군 국가 모델을 새롭게 제안하였다. 그는 서문에서 모델 변경에 대한 자기 확신을 강조하고 있다. “1999년 6월에는 북조선 쪽으로부터 김정일 체제가 ‘선군정치’라는 선언이 나오기에 이르렀다. 역시 유격대국가로부터 정규군국가로의 이행 변화를 생각한 것은 옳았다고 여겨졌다.” 와다 하루키, 서동만·남기정 옮김, 『북조선: 유격대

동안 당의 기능은 축소 내지 왜곡되었으며 군의 기능과 권한은 과대해져 사회주의 체제로서는 기형을 보이게 되었다. 스스로 ‘우리식 사회주의’라고 명명한 북한의 기형적 국가체제는 모든 영역에 군의 개입을 허용하는 병영체제로 전락하고 말았다.

권력의 세습은 북한의 정치체제를 퇴보시키는 요인이었다. 권력세습은 일반적인 권력승계와 질적으로 다르다. 민주체제건 구공산권의 사회주의체제건 일반적인 국가체제 안에서는 최고 지도자의 유고 시 국정을 운영하는 여타 지도자들 가운데서 차기 지도자가 선출되거나 추대됨으로써 권력이 승계되고 통치행위가 지속되기 마련이다. 그러나 북한의 독재체제는 김씨 일가의 세습체제를 발전시킴으로써 권력세습이 세대교체와 맞물려 진행되는 현상을 나타냈다.

김정일이 권력을 세습할 때 북한 지도부에서는 세대교체가 진행되었다. 1982~1993년의 10년 동안 북한 노동당은 당대회를 열지도 않은 채 김일성 시대의 지도자들을 김정일 시대에 부합하는 젊은 세대로 교체했던 것이다. 1982년 8월에 열린 제6기 제6차 중앙위원회에서부터 1993년 12월에 열린 제6기 제21차 중앙위원회에 이르기까지 모두 261명에 이르는 인사들이 이동하였다.<sup>11)</sup>

북한의 인물 서열 및 권력 부침 여부를 확인하는 방법 중의 하나가 바로 장의위원회 명단을 비교하는 것이다. 김일성 사망 시(1994) 발표된 장의위원회 명단은 모두 273명이었고, 제6차 당대회에서 뽑혔던 145명의 중앙위원들 중 80명과 103명의 후보위원들 중 53명이 그 안에 포함되어 있었다.<sup>12)</sup> 그런데 1982~1993년 동안 새롭게 중앙위원회에 당선된 130명 중에서는 무려 100명이 장의위원회에 들어간 것을 볼 때, 1980년 6차 당대회때 권력을 차지했던 당 인사들 중 상당수가 1994년 시점 이전에 이미 교체되었음을 알 수 있다. 1982~1993년 기간에 당중앙위원회에 새로 등장한 인물들은 모두 김정일의 핵심세력으로 간주되며 이들은 김정일 체제에서 맹활약을 했던 인물들이다. 예를 들면, 최태복, 홍석형, 박남기, 김학봉 등이 있다.

김일성시대에는 김일성이 당 총비서, 국가주석, 최고사령관 등의 최고위직을 모두 독점했었지만, 김정일 시대에 들어와서는 국가주석을 사망한 김일성에게 영원히 부여하는 대신 김정일은 국방위원회 위원장의 직책을 갖고 실질적인 국가 대표로 존재하

---

국가에서 정규군 국가로』, (서울: 돌베개, 2002), pp. 5~6.

11) 1980년대 중앙위원회 구성원 숫자는 모두 248명이었다.

12) 이와 더불어 김일성 사망 7개월 후인 1995년 2월에 오진우가 사망했을 때도 국장을 위한 장의위원회 명단(240명)이 발표되었는데 김일성 장의위원회 명단과 비교해 인물과 서열에 있어서 큰 차이가 없었다.

였다. 이는 김정일이 권력 장악 과정에서 군부의 중요성을 간과했기 때문으로 해석된다. 왜냐하면 김일성이 빨치산들로 하여금 군대를 차지하게 한 후 무력을 활용하여 다른 파벌과의 정치적 경쟁에서 우위를 차지했던 사례들을 감안하여, 비록 김정일에게는 심각한 경쟁자가 존재하지 않았더라도 김정일 자신의 권력 기반으로서 군부의 역할을 중시했을 것으로 추론된다. 1991년 12월 제6기 제19차 당중앙위원회 전원회의에서 조선인민군 총사령관으로 임명된 김정일은 다음 해 4월 25일 창군 기념일에 혁명 1세대 원로들을 대장, 차수, 또는 원수로 승진시켰는데, 이보다 앞선 4월 23일에 96명의 소장을 중장으로, 524명의 대좌를 소장으로 승진시키는 대규모 인사조치를 단행하였다. 이때 김정일이 승진시킨 젊은 장성들로는 김정각, 김명국, 주상성, 현철해 등이 있다.

노동당 규약에 따르면 북한의 군대 ‘조선인민군’은 항일투쟁의 혁명전통을 이어받은 노동당의 혁명적 무력 수단으로 규정된다.<sup>13)</sup> 그러나 북한 군대는 김일성의 항일빨치산 경력의 한 부분으로 흡수되면서 국가의 군대가 아니라 독재자 개인의 사조직으로 전락하고 말았다.<sup>14)</sup> 김정일의 선군정치는 김일성의 사조직으로 전락한 군대를 더욱 더 사조직화하는 정치적 결단이었다. 김일성의 군대 사조직화는 김일성 우상화를 전개하기 위해 권력기관들을 장악하는 과정에서 취했던 여러 조치들 중의 하나였던 반면, 김정일의 군대 사조직화는 김일성 사후의 국가체제를 통제하고 내외부의 난제들을 해결하기 위해 선택한 핵심 조치라고 할 수 있다.

정부조직 차원에서 보면 북한 군대는 내각에 속한 것으로 보이거나 실제로는 당의 통제를 받게 되어있다.<sup>15)</sup> 당 위원회들이 군대의 핵심 단위들과 일대일로 연결되어 있는데, 군대의 각 단위에 배치되어있는 당 정치 기관들은 군대의 명령체계에 속하지 않고 노동당 중앙위원회의 직접 통제를 받는다. 군대 조직에 포함된 총정치국은 조직법상

13) 노동당 규약 제7장 46조.

14) 북한 정부 수립보다 7개월 앞서 설립된 북한 군대가 매년 2월 8일을 창건일로 기념했었지만, 1978년에 들어와 북한 군대의 창건일을 약관 20세의 김일성이 중국에서 세웠다고 하는 조선인민혁명군의 설립일인 1932년 4월 25일로 변경하였다. 이로써 북한 군대의 역사는 김일성 개인의 활동 경력을 기준으로 쓰여지게 되었다.

15) 공산권 국가들의 당-군 관계를 체계적인 모델로 분석한 초기 연구는 다음과 같음. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968); Morris Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations* (Chicago: University of Chicago Press, 1964); Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times* (New Haven: Yale University Press, 1977). 북한의 당-군 관계에 관한 연구의 예로서 다음을 참조 바람. 이종석, 『김정일 시대의 당과 국가기구』 (성남: 세종연구소, 2000); 장명순, 『북한 군사연구』 (서울: 팔복원, 1999); 김창근, “북한 당-정-군 권위관계의 변화: 1990년대를 중심으로,” 『통일정책연구』, 9권 1호.

총참모부 산하에 있지만 실제로는 노동당 중앙군사위원회의 통제를 받는다. 당 기관들이 군대 조직의 각 단위 속에 들어가 있는 이유는 군대를 노동당의 혁명 무력수단으로 활용하기 위해 군대 조직 내에 당의 이념과 지도원칙을 주입하고 감독하기 위함이다. 그러므로 이러한 원래의 당-군 관계를 고려할 때, 선군정치는 영도자와 군대 사이를 매개하고 군대를 영도하던 당의 역할을 비활성화시킨 조치라 할 수 있다. 김정일이 권력을 인계받았던 1994년 이후 뿐만 아니라 김정일이 후계자로서 활동하던 1980년대에 이미 당의 기능은 서서히 죽고 있었다고 볼 수 있다.<sup>16)</sup>

북한에서 당과 군의 권력투쟁은 후계문제와 직·간접적으로 연결되어 있다. 김정일의 권력세습을 지지했던 인물들은 주로 오진우와 같이 혁명 1세대에 속하는 군원로들과 신진 테크로크라트(기술관료)들이었다.<sup>17)</sup> 김정일의 권력세습이 결정됐을 때 김정은을 지지하는 세력은 군과 당 양측에 모두 포진하고 있었다. 북한의 두 번째 권력세습 과정에 권력투쟁의 잠재요소들이 존재하고 있는 것이다.

이와 같이 기형적인 국가체제를 구축한 북한의 국가건설 과정은 북한이 개혁·개방을 선택할 수 있는 환경을 제공하지 못했다.

## 2. 북한 경제체제 발전과 개혁·개방

북한 경제체제는 사회주의 경제발전전략을 충실히 이행하는 대신 최고지도자의 정치적 이해를 중심으로 기형적인 변화를 보여왔다. 한국전쟁 후 국가재건의 과제 앞에서 북한 내 소련파와 연안파 등은 경공업과 농업을 우선적으로 발전시켜야 한다고 주장하였으나 한국전쟁 실패의 책임을 추궁받던 김일성이 이들의 주장을 일축하고 ‘중공업 우선의 경공업·농업 동시 발전 노선’을 당의 공식노선으로 채택함으로써 자신의 지

16) 제6차 당대회가 열렸던 1980년 이후로 30년 동안 당의 공식 활동이 모두 중지되어 있었다. 지난 2010년에 제3차 당대표자회가 열렸고 2012년에 제4차 당대표자회가 열림으로써 당의 공식 기능이 회복되고 있다는 평가가 나오고 있다.

17) 오진우는 1969년 군 총참모장이 된 이후 혁명1세대들을 규합해 김정일을 후계자로 옹립한 ‘일등공신’으로 알려져 있다. 김정일이 후계자로 내정되고 2년 뒤인 1976년 5월 인민무력부장에 임명된 오진우는 1995년 2월 사망시까지 20년 가까이 ‘군부 1인자’ 자리를 지키며 김정일 후계체제의 든든한 버팀목이 됐다. 김정은 후계체제에서 리영호(1942년생)가 김정일 시대의 오진우 역할을 하지 않을까 하는 기대가 있었다. 리영호는 2009년 2월에 대장으로 승진하면서 총참모장 직에 임명되었으며, 2010년에는 제3차 당대표자회(2010.9.28) 전날 장성 인사에서 혼자 차수로 승진하였고, 당대표자회에서도 최고위직인 정치국 상무위원에 올랐다. “北김정은의 사람들-리영호 군 총참모장”, 『연합뉴스』, 2010년 10월 24일.

위를 지켰을 뿐만 아니라 경쟁세력을 제거하는 도구로 활용하였던 것이다. 북한이 채택한 중공업 우선 전략은 경공업과 농업의 잉여를 중공업으로 이전하는 등 중공업에 대한 투자 비중을 과다하게 잡았다는 면에서 소련의 중공업우선노선과 다르지 않은 것이었다.<sup>18)</sup> 이는 전쟁 직후 남북한 체제경쟁에서 경제력과 군사력 우위를 확보하기 위해 보다 효과적인 경제발전전략이 요구되는 상황에서 중공업을 급속한 경제성장의 토대로 인식했기 때문이다.

소련 등 사회주의권과의 경제교류 및 지원과 더불어 북한의 중공업우선전략은 북한의 급속한 경제발전을 견인하였다. 실제 1950년대 후반에서 1960년대 초반 북한은 높은 경제성장률을 기록하였다. 공업부문이 북한의 국민총생산에서 차지하는 비중은 1946년 23.2%에서 1960년 41.3%, 1970년 57.3%, 1980년 63.6%, 1990년 56.0%로 확대되었다. 공업총생산에서 중공업부문이 차지하는 비중은 1960년 55.6%, 1970년 62.0%, 1980년 63.9%, 1990년 73.3%로 확대되었다.<sup>19)</sup>

이러한 맥락에서 북한 경제체제는 ‘경제·군사 병진노선’ 체제라 말할 수 있다. 이는 북한의 역사 속에서 변한 적이 없으며 현 경제체제의 근본을 이루고 있기 때문에 가까운 미래에 변화할 가능성은 매우 낮아 보인다. 1970년대 초 군수공업을 관장하는 제2경제위원회가 설립되면서 국가경제와 분리된 독립된 경제영역이 만들어졌고 이는 오늘날에도 북한 경제체제의 주요 특징으로 존재하고 있다.

북한에는 최고지도자와 가족을 위한 공정경제가 군사경제와 함께 우선경제 부문으로 구분되고 있다.<sup>20)</sup> 북한의 공정경제와 군수경제가 북한 경제 전체에서 차지하는 비중은 생산액 기준으로 40~60% 정도로 추정된다. 군수산업 생산이 북한 GNI에서 차지하는 비중은 대체로 25~70% 범위에 있는 것으로 보인다. 또한 공정경제 부문에 종사하는 인력이 50~60만명인데 비해, 군사경제 부문에는 약 200만 명이 종사하는 것으로 추정되고 있다.

김정일 체제가 등장하면서 강성대국 건설 기치아래 시작된 선군정치는 북한의 경제체제를 더욱 더 군사경제체제로 왜곡 변형시켰으며 이는 북한의 경제 성장을 뿐만 아니라 경제체제의 효율성과 투명성을 저해하는 효과를 낳았다.<sup>21)</sup> 앞에서 살펴봤듯이 북한

---

18) 북한의 중공업 우선전략과 관련하여 다음을 참조 바람. 이영훈, “경제발전전략,” 『북한의 국가전략』, (서울: 한울, 2003), pp. 275~278.

19) 위의 책, p. 277-278.

20) 탁성한, “북한의 군수산업: 북한 경제에의 영향과 향후 전망,” 『수은북한경제』, 2012년 여름호, p. 6.

21) 선행 연구 중에는 북한 경제가 북한의 군수산업 육성정책에 의해 대체로 긍정적인 영향을 받았다

의 정치체제가 기형적으로 발달하면서 군의 권한이 확대되고 당과 내각의 기능이 약화되는 과정에서 생산재와 소비재가 공정경제와 군사경제에 우선적으로 공급되고 내각경제는 결핍상태에 방치될 수밖에 없었던 것이다.

김일성은 나진·선봉 경제특구를 건설하여 외지를 끌어들이으로써 경제성장을 꾀하고자 했다. 김일성은 합영법을 채택하고 경제개혁을 옹호하는 강성산을 기용했지만 문제 해결에는 실패하였다. 총리직에서 소환당한 후 함경도로 쫓겨난 강성산이 거기서 두만강 유역과 나진, 선봉 지역의 개발을 주장하다가 1993년에 다시 총리로 임명되었다. 북한이 경제개발의 필요성을 인지하고 대책마련에 부심했다는 것은 당의 인사이동에도 반영되어 있다고 하겠다.

1990년대 말부터 2000년대 초까지 북한은 일본으로부터의 경제지원에 의존하였다. 2002년 북일정상회담에서 김정일의 ‘커밍아웃’으로 남북자 문제가 더 불거지고 양국관계가 단절되는 역효과를 경험하였다. 그러나 2000년대 초 남북관계가 개선되면서 남한으로부터의 경제지원이 북한의 경제 회복에 큰 활력소가 되었다. 2000년대 중반부터 북중 경제협력이 증가하면서 북한은 중국과의 무역 규모를 확대했으며, 2008년 남한에 이명박 정부가 등장한 이후 남북관계가 경색되는 것과 병행하여 북한의 대중국 의존은 심화하였다. 이를 정리하면, 북한은 일본, 남한 그리고 중국으로부터의 경제지원에 힘입어 1990년대 후반의 경제난에서 어느 정도 회복되었으며 여전히 많은 경제문제들을 안고 있음에도 불구하고 국가통치를 유지하고 있다. 더군다나 핵무기와 미사일 개발에 들어가는 막대한 비용도 감당해 올만큼 북한의 경제력은 어느 정도 확보되어 있는 것으로 보인다. 그러나 그것이 대다수 주민의 희생을 기반으로 하고 있다는 데 문제가 있는 것이다.

북한은 2011년 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’에 관한 내각결정을 채택하고 북한 경제를 2020년까지 선진국 경제수준으로 끌어올릴 것이라고 선전했다. 이는 김정일 체제가 국가비전인 강성대국 건설을 2012년에 완성한다고 선전한 것을 이어가는 것에 불과하다. 60여 년 동안 기형적으로 발달해 온 북한 경제체제가 근본적으로 변화하지 않고서는 현실속의 경제문제도, 국가의 미래비전도 해결해나갈 수 없을 것이다.

---

고 결론 내리는 주장도 있다. 다음을 참조 바람. 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』, (통일연구원, 2000).

## IV. 김정은 체제의 국가건설과 개혁·개방 전망

### 1. 김정은 체제의 특징과 국가건설 방향

이 장에서는 김정일 사망으로 인해 후계자 김정은이 통치자의 자리에 오르면서 김정은 시대의 북한이 이전의 북한과 차이를 보일 것인지 여부를 논하고자 한다. 특히 김정은 체제의 등장으로 인해 북한의 내부 환경이 이전에 비해 개혁·개방에 더 유리한 쪽으로 바뀌어 갈 것인지 살펴보는 데 초점을 두고자 한다.

신임 영도자 김정은이 가장 먼저 신경쓰는 부분은 바로 권력인사의 재배치를 통해 국가 권력조직을 장악하고 자신의 이름으로 군사·경제적 업적을 창출하여 탁월한 지도자 이미지를 구축하는 것이다. 사실 이것은 김정은이라는 자연인의 관심사일 뿐만 아니라 그를 둘러싼 권력 엘리트들의 공통 관심사인 것이다. <표 2>에서 보듯이, 지난 4월의 국내 주요 정치행사들을 통해 김정은이 최고의 권력지위들을 장악했으며, 동시에 그의 측근이라고 보이는 인물들 역시 고위직으로 승진시키는 조치를 취했다.

<표 2> 김정은 정권 출범 관련 행사 (2012.4월)

	주요 행사	내용
10일	- 특별 장성 진급	- 측근(최룡해, 현철해)에 차수 칭호
11일	- 제4차 당대표자회	- 김정은을 노동당 제1비서, 정치국 상무위원, 중앙군사위원회 위원장 등에 추대 - 김정일을 '영원한 당총비서'로 추대
13일	- 장거리미사일(은하3호) 발사 - 최고인민회의의 15기 5차 회의	- 미사일 발사 직후 폭발 - 김정은을 제1국방위원장에 추대 - 김정일을 '영원한 국방위원장'에 추대
14일	- 군 인사 단행	- 장교 70명의 장성 승진
15일	- 태양절 인민군 열병식 - 김정일 동상 제막 - 불꽃놀이	- 김정은 첫 대중연설 - 신형 장거리 미사일 과시
25일	- 인민군 창건 80주년 기념식	

김정은 체제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 김정일 정권에 의해 국가차원에서 사전 계획된 후계구도를 통해 탄생한 계획체제이다. 김정일 정권은 2008년 김정일의 건강문제



가 불거지자 2009년 초 김정은을 후계자로 내정하였고 2010년 9월 제3차 당대표자회를 통해 김정은을 공식 등장시켰으며, 2011년 말 김정일 사망과 함께 후계자 김정은이 즉각 권력을 이양 받았고 2012년 4월 당대표자회와 최고인민회의를 통해 최고 권력지위를 부여받으면서 김정은 시대를 개막하였다.

둘째, 김씨 혈통을 권력승계 자격의 기준으로 설정하고 정통성의 근거로 삼은 세습체제이다. 북한은 헌법과 노동당 규약 등을 수정하여 김일성-김정일 조선, 김일성-김정일 사상 등을 명시함으로써 북한이라는 국가체제를 김씨 일가의 사조직으로 전락시키고 있다.

셋째, ‘김정일의 유훈’ 통치를 위해 김정일의 여동생인 김경희와 그의 남편 장성택이 김정은 정권의 실질적인 운영자 역할을 수행하는 등 김씨 가문의 인물들이 요직을 차지하는 족벌체제이다. 특히 제4차 당대표자회(4.11일)에서 당 비서로 승진한 김경희(김정은의 고모)가 김정일 유훈의 총괄 집행자로서 국정운영에 개입할 것으로 보인다. 또한 당 정치국 위원으로 승진한 장성택(김정은의 고모부)이 김정은 정권의 산파 역할을 담당했고 향후에도 김정은 정권의 막후실세로 활동할 전망이다. 김정은의 친형 김정철과 친여동생 김여정의 활동은 알려지지 않고 있으나 어떤 식으로든 권력행사에 관여할 것으로 예상된다.

넷째, 선대 지도자의 신적 권위와 업적에 근거하여 기존의 통치방식과 정책을 지속하는 유훈체제이다. 김일성 주석과 김정일 국방위원장의 유훈을 국정운영의 원칙과 방향으로 설정함으로써 신임 영도자의 정통성 기반을 확보하고 신임 영도자의 약점(연료과 관료 결핍)에 대한 정치적 공격을 차단하고 있다. 특히 김정은 정권은 부친 김정일을 조부 김일성과 함께 ‘두 개의 태양’으로 규정하고 조부 김일성의 반열에 올리는 우상화 작업을 진행함으로써 김정일의 사후 통치가 가능하도록 분위기를 조성했다.<sup>22)</sup>

다섯째, 김정일 사망 전부터 주요권력기관의 조직 및 인사 개편을 추진하여 기득권 세력이 김정은 집권에 저항하지 못하도록 김정은 지지세력을 요직에 포진시키고 당·군 간 세력 균형을 이루도록 설계된 경쟁체제이다(<표 3>을 참조). 지난 4월 당료출신인 최룡해의 급부상은 이미 2010년에 김정은의 측근 실세로 등장했던 군출신 리영호에 대한 보완책이자 견제 카드로 해석되었다. 그런데 실제로 지난 7월 15일 당 정치국회의

---

22) 김정일 사후 김정일에 대한 우상화 조치는 다음과 같다. ① 김정일 생일(2.16)을 광명성절로 제정, ② 금수산기념궁전을 금수산태양궁전으로 개명, ③ 김정일에게 대원수 칭호 부여, ④ 김정일 훈장·김정일상 제정, ⑤ 김정일 기마 및 대형 동상 건립, ⑥ 김정일에게 ‘영원한 당총비서’, ‘영원한 국방위원장’ 칭호 부여, ⑦ 당규약 개정통해 ‘김일성-김정일주의’ 표명 등이다.

형식으로 리영호를 모든 직책에서 해임하는 특단의 조치가 취해짐으로써 당·군 간 권력갈등의 휘발성이 현실화되는 게 아닌가 하는 우려를 낳고 있다.

<표 3> 북한의 최근 조직 및 인사개편 내용

	조직개편	인사개편
2009	· 헌법 개정, 국방위원장을 국가 최고 영도자로 명시 · 경찰총국 신설 (대남 업무 총괄)	· 국방위원회 증원 (8 → 13) · 장성택, 국방위 진출
2010	· 노동당규약 개정, 당 중앙군사위원회 상설 기구화 (부위원장직 신설) · 인민보안부, 인민무력부, 국가안전보위부를 국방위 직속기구로 재편	· 장성택, 국방위 부위원장 승진 · 노동당 지도부 요직 총원 · 군장성 100명 승진 (1997년 이후 최대규모)
2011	--	· 당·군 중간 간부 대거 교체
2012	· 노동당규약 개정, '영원한 당총비서', 제1 비서 신설 · 헌법 개정, '영원한 국방위원장', 제1국방위원장 신설	· 김경희, 당 비서 승진 · 측근(최룡해, 리명수, 김원홍)의 국방위원회 진출 · 장교 70명 장성진급

여섯째, 조부 김일성 주석의 이미지를 연상시키는 공개연설, 의상 및 두발 스타일, 말투, 몸짓 등의 연출을 통해 김 주석 스타일의 '포용적' 카리스마를 연출하고 '타고 난' 지도자 이미지를 구축하려는 선전·선동체제이다. 북한당국의 위성발사 실패 인정이 김정은의 결단이었다거나, 태양절 열병식 연출을 김정은이 직접 작성했다고 설명하는 등 북한은 김정은 통치 스타일을 투명성, 결단성, 인간미, 성숙함 등의 키워드로 김정은 정권의 이미지를 선전하고 있다. 이에 덧붙여 이전에는 목격할 수 없었던 '영도자의 부인 (first lady)'을 공개석상에 동행시킴으로써 가정적이고 안정적이고 책임감있는 지도자 이미지 만들기에 활용하고 있다.<sup>23)</sup>

위와 같은 특징을 지닌 김정은 정권의 국가건설은 상당기간 김정일 체제의 그늘 아래에서 김정일 정권의 국가건설 내용을 답습할 것으로 보인다. 아버지가 부르던 강성대국

23) 김정은의 부인 이설주는 모란봉악단 시범공연 참관(7.6일)을 기점으로, 김일성 사망 18주기 금수산 태양궁전 참배 (7.8일), 평양 경상유치원 현지시찰(7.14) 등에 참석하면서 자연스럽게 영부인의 존재감을 선전하였다. 정성장 세종연구소 수석연구위원은 "1973년 김정일이 사실상 북한의 후계자로 내정되기 전까지만 해도 김일성은 부인 김성애를 공식 석상에 대동하고 자주 나타냈다"며 "김정일이 자신의 생모 김정숙을 국모로 내세우기 시작하면서 이 같은 관행이 중단됐다"고 한다. 이준삼, "北기록 살펴보니 '퍼스트레이디' 공개 드물어," 『연합뉴스』, 2012년 7월 15일.

을 강성국가로 고쳐 부르는 정도의 차이는 있으나 선대 정권이 제시했던 국가비전을 시기만 달리하여 다시 제시하고 그 쪽으로 주민들의 시선을 돌리게 할 것으로 보인다. 지난 7개월동안 별 잡음없이 권력을 장악해 온 김정은 정권이 당장 기존의 정치·경제 정책을 새로운 것으로 바꿀 가능성은 매우 희박해 보인다. 권력 공고화에 집중해야 할 김정은이 왜 변화를 필요로 하는지, 또는 변화를 필요로 한다면 어떻게 추진할 것인지 등의 질문들이 쏟아질 수밖에 없는 상황이다.

## 2. 김정은 체제의 개혁·개방 전망

북한의 신임 영도자 김정은의 핏속에 개혁·개방에 인자가 숨어 있을까? 김정은 체제의 개혁·개방 가능성을 전망하려면 김정은 후계체제의 태동기부터 어떤 조치들이 있었는지 살펴봐야 할 것이다. 김정일 체제에서 김정은 후계체제를 구상한 인물들이 김정은 체제가 등장한 현재와 향후 상당 기간동안 요직에 남아 북한의 정책결정에 영향을 미칠 것으로 본다면 당장 김정은 개인에 의한 체제 변화는 발생하지 않을 것으로 전망된다.

김정은이 후계자로 지명된 2009년에 들어서면서부터 북한의 특이사항이 감지되기 시작했다. 2009년 4월 9일에 개최된 최고인민회의 제12기 1차 회의 결과, 최고권력기구인 국방위원회 구성원 전원(12명)의 상반신 사진을 나이 및 직책 등과 함께 노동신문과 민주조선에 공개하였다.<sup>24)</sup> 이는 국방위 부위원장까지만 공개했던 전례에 비해 파격적인 것이었다. 국방위원회라는 국가권력기구의 대표성을 투명하게 과시한 것일 수도 있으나, 김정은 후계구도를 담당한 세력의 차별화 전략이 반영된 것일 수도 있다 하겠다. <표 4>에서 보듯이 북한 지도부는 2009년 말 내부 통화체제 정비와 더불어 외자유치 촉진을 위한 조치들을 적극 도입함으로써 계획경제체제 강화를 추진하였다. 이는 2012년 강성대국 건설과 관련된 경제역량 구축을 위한 사전조치로 해석되었는데, 오히려 물가 상승, 물자 부족, 식량난 지속, 탈북자 증가 등 경제 불안정 요인이 증가하는 추세를 보였다. 갑작스런 화폐교환과 외자유치 조치들 역시 후계구도와 관련한 사전조치의 의미를 갖고 있는 것으로 해석할 수 있겠다.

---

24) 안용현, “북(北) 노동신문, 국방위원 얼굴 첫 전원 공개,” 『조선일보』, 2009년 4월 17일.

<표 4> 2009~2010년 북한의 주요 경제조치 내용

조치	내용
화폐교환 (2009.11.30)	○ 신화폐 도입으로 통화유통 촉진, 인플레이션 약화, 물가 안정 등의 효과 기대 → 그러나 시장폐쇄로 상품부족, 물가상승, 계획경제 불안정 등의 역효과 초래
경공업 및 농업 집중발전 방침 (2010.1.1)	○ 올해 신년사에서 경공업과 농업을 핵심 정책의제로 설정 → 그러나 대외관계 악화에 따른 외부지원 중단으로 실행 부실
나선 특별시 지정 (2010.1.4)	○ 대외무역 확대와 외자유치 촉진으로 경제난 극복 기대 → 그러나 북한내 인프라 미비, 개방 제한, 안보 불안 등의 요인으로 인해 개발 제한
국가개발은행 설립 (2010.3)	○ 북한 최고 권력기관인 국방위원회 결정으로 발표, 김정일의 외자유치 의지를 반영 → 그러나 국제사회의 반응은 미지근

단적으로 말하면, 김정은 체제는 유훈에 따라 선군노선을 토대로 당면과제인 체제 안정과 경제 정상화에 주력하는 모양새를 취할 것으로 보인다. 따라서 김정은 체제가 향후 새로운 경제 개선조치를 도입한다면 그것은 북한 주민의 생활 향상보다는 신정권의 경제기반 강화를 목적으로 하는 수단일 것이다. 특히, 경제제도와 운용체계를 대폭 수정하지 않는 한 기존 ‘국방공업 우선’ 정책하에서 새로운 경제조치가 실질적인 경제효과를 거두는 데는 한계가 있을 것으로 보인다. 그러므로 최근 김정은의 발언은 ‘개혁·개방’에 대한 관심이 아니라 ‘경제 정상화 가능성’에 대한 신임 통치자의 의욕을 표현한 것이라고 해석해야 할 것이다.<sup>25)</sup> 경제정책 전반에 걸친 수정·변경 보다는 내각 주도하의 공식 경제 부문을 재정비하여 생산성 증대 효과를 모색할 것으로 보인다. 이른바 ‘경제 내각 책임제’ 재도입을 위해 김정은 정권의 초대 경제담당 책임자로 곽범기(당 비서)와 박봉주(당 부장)를 등용하였다.<sup>26)</sup> 그러나 박봉주(전 내각 총리), 박남기(전 당 계획재정부장) 등 경제 관료들이 정치적 희생이 되었던 선례들 때문에 경제관료들의 과감하고 적극적인 경제조치 도입 및 실행에는 한계가 있을 것이다.

25) 김정은은 “중국의 방법이든, 러시아나 일본의 것이든 사용할 수 있는 수단이 있다면 도입하라” 라고 발언했다고 한다. 『마이니치신문』 2012년 4월 16일.

26) 곽범기(73)는 강성대국 건설의 상징인 ‘함남의 불길’(2010년)을 주도한 인물이고, 박봉주(72)는 자본주의 요소를 도입한 ‘7·1 경제관리개선조치(2002년)’를 주도한 인물이다.

과연 북한의 신임 영도자 김정은이 북한을 더 나은 방향으로 개혁하고 개방할 것인가는 미지수이다. 현재 권력이양을 마친 김정은 체제는 체제도 지키고 경제도 성공시킨 중국식 개혁·개방에 관심이 있다는 메시지를 외부에 알리고 싶어하는 것 같다.<sup>27)</sup> 김정은 체제가 북한 내부 환경을 개혁·개방 스타일로 바꿀지 여부는 중국의 동북 3성 지역 개발 조치에 신지도부가 얼마나 호응하느냐에 달려있다고 하겠다. 중국의 시장사회주의 수용 결정이 지금의 중국 대국굴기로 이어졌듯이 북한의 변화 수용은 경제 기적으로 이어질 수도 있을 것이다.<sup>28)</sup> 실제 북한이 외부 변화에 호응하는 모양새를 보이고 있기는 하나, 북한 관리들의 특구 개발 및 관리 경험의 결여, 공동개발에 대한 인식 부족, 외자유치 및 산업 발전 전략 결여 등이 북한의 투자유치 활동의 효과를 반감시키고 있다.<sup>29)</sup>

그러나 현재의 장애물들에도 불구하고, 경제 정상화를 통해 인민 복지를 향상시키고 신임 영도자의 정통성을 확보하여 체제 안정화를 도모하겠다는 것이 김정은의 생각이라고 가정한다면 앞으로 상당한 변화의 조짐들이 나타날 것이다. 김정은 체제가 도입할 새로운 경제개선조치에 관한 소식들이 간간히 들려온다. 지난 7월 10일 데일리 NK는 북한이 내부에 공표한 ‘6·28방침’이 10월 1일부터 본격 시행된다고 전했으며, 7월 12일 NK지식인연대는 북한의 노동당 중앙위원회가 8월 1일부터 내각 중심의 신경제관리체계를 도입하기로 했다는 소식을 전했다.<sup>30)</sup> ‘6·28방침’의 내용이 아직 공개되지 않았을 뿐만 아니라 그런 방침의 존재 자체도 현재로서는 의문시되고 있다.

북한 선전선동 매체가 외부에 흘려보내는 잘 통제된 지도자의 이미지들이 실제 북한

27) 최근 북한을 방문한 박한식 조지아대 교수를 통해 이런 의미의 메시지가 언론에 흘러갔다. “김정은, 북한의 덩샤오핑 될 수 있다고 생각”, 『중앙일보』, 2012년 8월 20일.

28) 메릴린치의 보고서는 북한의 세계경제 편입이 가져올 긍정적 효과들을 장황하게 나열하고 있다. 만약 긍정적 효과들이 발생한다면 북한 변화는 세계경제 뿐만 아니라 남한경제에 큰 영향을 줄 것임에 틀림없다. Jaewoo Lee, “If North Korea integrates into the world economy,” *Korea Macro Viewpoint*, Merrill Lynch, February 1, 2012.

29) 중국 상무부가 공동 개발특구와 관련된 북한 관리들을 대상으로 특별연수를 시행했다고 한다. 나선과 황금평·위화도 특구 관리들이 지난해 11월부터 지린(吉林) 성 창춘(長春) 시 지린대와 랴오닝(遼寧) 성 다롄(大連) 시 행정학원에서 경제특구 관련 연수를 받았는데 그동안 10차례에 걸쳐 200명 가량이 참여했다. 연수 내용은 중국의 경제특구 관리모델과 개발전략 등을 이론적으로 교육받고 중국의 경제특구와 첨단기업 등을 견학하는 방식이었다. 중국 사람들이 말하는 가장 큰 불편은 북한 사람들에게 시장경제 개념이 부재하다는 것이다. 가격의 결정요인이 수요와 공급이라는 것을 북한 관리들이 이해하지 못하기 때문에 북중 양측 관리들이 새로운 사업계획을 논의하는 데 한계가 있다는 것이다. 다음을 참조 바람. 이현진, “北 경제특구 관료들, 中정부가 직접 교육,” 『동아일보』, 2012년 7월 10일.

30) ‘6·28방침’의 제목은 “우리식의 새로운 경제관리 체계를 확립할 데 대하여”이며 이는 새로운 경제조치를 암시하는 것이었다. 『데일리 NK』, 2012년 7월 10일.

지도부의 정책 변화 단서인 양 외부관찰자의 분석 틀 안에 삽입되는 경우가 많다. 예를 들면, 지난해 북한 김정일 국방위원장이 외국 음식의 발음을 현지 방식으로 표기하라는 지시를 내렸다는 보도를 놓고 북한의 개방 조짐으로 해석하기도 한다.<sup>31)</sup> 그와 비슷한 사례는 다음과 같다. 지난 6월 3일 북한 매체는 김정은이 평양 양말공장을 현지지도하면서 “제품의 질을 높이며 소비자의 기호와 심리, 미감에 맞으면서도 세계적 추세에 맞게 양말의 색깔과 문양, 상표 도안도 따라세워야 한다”고 지적한 것을 보도했다.<sup>32)</sup> ‘세계적 추세’라는 새로운 용어가 등장하자 이것이 북한 김정은 체제의 개혁·개방 성향을 함축적으로 나타내는 것인 양 확대해석하는 반응들이 나타났다. 북한 조선중앙TV가 6월7일 보도한 김정은 국방위원회 제1위원장의 모란봉악단 공연 관람 화면에 디즈니 만화영화의 캐릭터들이 등장했다.<sup>33)</sup> 미국 언론들은 ‘젊은 지도자’인 김정은이 관람한 공연에 북한의 적으로 인식되는 미국의 대표적인 만화영화가 등장한 것을 ‘큰 변화’로 해석하는 경향을 보였다.<sup>34)</sup>

그러나 이는 북한의 근본적인 문제가 변화하는 것이 아니라 대내외적인 전술들이 변화하는 것이라고 봐야 한다. 김정은 체제 역시 강경·유화 양면전술을 활용하고 있다는 사실을 염두에 뒀야 한다. 김정은의 후계구도가 확정된 순간부터 북한 지도부의 관심사가 3대 세습체제의 안정화 및 공고화 방안을 강구하는 것이었다라고 한다면, 폐쇄된 유격대 국가로서 할 수 있는 가장 실질적인 방안은 내부 긴장을 조성하기 위해 대외도 발을 시도하는 것이다. 천안함 사건과 연평도 사건은 남북간 긴장수위를 높이는 동시에 북한 내부의 긴장을 높이는 데 효과적이었다. 사회전체의 긴장도가 높아지면 그만큼 통치권력이 체제를 이끌어가는 데 유리한 환경이 조성되기 때문이다.<sup>35)</sup>

최근 김정은 체제의 핵심적인 군 인사로 알려진 리영호 총참모장의 해임 사건은 북한 권력체제 안에 심상치 않은 기류가 흐르고 있음을 짐작케 한다. 지난 7월 15일 일요일에 당 중앙위원회가 정치국 회의를 소집한 것도 이상하거니와 그 회의를 통해 리영호 정치국 상무위원을 모든 직위에서 해임한다고 결정한 것의 배경은 여전히 미스터리로

31) 햄버거는 ‘다진소고기 겹빵’으로, 와플은 ‘구운빵지집’ 등으로 불렸으나 최근에는 ‘햄버거’ ‘워플’ 등 외국에서 발음하는대로 쓰고 있다. 장용훈, “김정일, 외국음식도 현지음대로 표기하라,” 『연합뉴스』, 2011년 12월 11일.

32) 『조선중앙방송』, 2012년 6월 3일.

33) 이우탁 특파원, “北김정은의 ‘미키마우스 애정’ 새삼 관심,” 『연합뉴스』, 2012년 7월 9일.

34) “Mickey Mouse, Winnie the Pooh take the stage in North Korea in performance for leader Kim,” *Associated Press*, July 8, 2012.

35) 김상진, “북한은 왜 연평도를 공격했나,” 『월간중앙』, 2011년 1월호.

남아있다. 리영호 해임에 이어 7월 17일 현영철 대장을 차수로 승진시키고 18일 김정은에게 원수칭호를 수여하였다. 60대 초반의 무명 장수인 현영철을 일약 군부 내 2인자로 등극시킴으로써 “김정은에 의한, 김정은을 위한, 김정은의” 충성 그룹을 확대해가는 게 아닌가 하는 추론이 가능할 뿐이다. 7개월밖에 안 된 김정은 체제가 향후 수년간은 내부의 권력 질서를 안정시키는 데 집중해야 할 것이므로 내부의 개혁·개방 환경은 긍정적이지 않을 것으로 전망된다.

김정은 체제가 등장한 이후 재확인된 사실은 북한의 국가권력기관들이 여전히 인민 착취를 위한 제도적 장치들을 가동하고 있다는 것이다. 신정권에 대한 충성경쟁 분위기를 창출하면서 인민들의 ‘자발적 몰자헌납’ 경쟁을 선전하고 있다. 이는 전후 북한 재건과정에서부터 활용됐던 몰자동원 수단이었고 1970년대 북한 경제 피로감 누적의 원인이었다.<sup>36)</sup> 이러한 맥락에서 볼 때, 북한 경제체제의 문제는 계획 자체라기보다는 정당한 대가 지불을 통한 노동 생산성 증대를 무시하고 추상적인 애국심만으로 인민을 강제 동원함으로써 누적된 피로감이 체제 불안 요인으로 작용하게 만든 것이라 할 수 있다.

## V. 결론

북한에 관한 여러 주제들 중 ‘개혁(改革)·개방(開放) 가능성’은 북한의 국가건설(state-building)과 직결된 이슈이다. 북한이 개혁·개방을 거부하고 ‘수구(守舊)·폐쇄(閉鎖)’ 입장을 견지한 것이 북한 국가건설 과정에 어떤 영향을 미쳤으며, 또한 국가건설의 결과가 개혁·개방을 위한 환경에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보았다.

북한의 개혁·개방 환경을 논하는 데 있어서 김정은 체제가 등장했다는 것의 의미는 다음과 같다. 첫째, 국가통치 체제가 본래 기능을 상실하고 지도자 개인의 이해관계에 따라 변형되고 변용됨으로써 국가 안정성이 저하되었다. 3대 세습 체제의 등장으로 인해 북한식 사회주의 체제가 고전적 형태의 공산주의나 사회주의 체제 모형으로부터 상당히 왜곡·변질된 형태로 퇴보하고 있다. 북한의 국가통치 체제는 합법적인 제도

---

36) 조선소년단 창립 66돐 경축 행사(6.3~8)를 위해 2만여명의 어린이들이 지방에서 동원됐는데, 소년단 선발과정에서 부모들의 ‘돈쓰기 경쟁’과 당차원의 헌납강요 사태가 벌어졌다고 한다. 이는 현재 북한에서 돈과 권력과 인맥이 어떻게 연결되어 작동하는지 보여주는 한 사례라 할 수 있다. 최송민, “北 김정은에 전염 우려 소년단 2만명 질병검사”, 『데일리 NK』, 2012년 6월 5일.

(institution)를 중심으로 발달하는 대신, 3대에 걸친 김씨 일가 사람들과 그들을 지지하는 권력 엘리트들의 이해관계를 중심으로 재편되고 변칙 운용되고 있기 때문에 기존 제도의 본래 기능이 상당히 약화되거나 상실되고 있다. 이미 앞에서 언급했듯이, ‘당에 의한 군의 통제’라는 사회주의 체제 원칙은 선군정치가 도입된 이후 기능을 상실했으며 기형적인 당-군 관계로 인해 국가통치 체제는 더욱 불안정해지고 있다 하겠다. 제도의 불안정성은 국가 행위에 관한 예측 가능성을 크게 떨어뜨리고 북한 국가통치의 불확실성을 증대하게 된다. 낮은 수준의 국가건설 단계에서는 행위자 개인에게 과도한 영향력이 집중됨으로써 국가통치의 변동 가능성이 높아져 국가가 더 많은 내부 위기에 노출될 수 있다.

둘째, 당·군 간 권력 갈등이나 마찰의 가능성이 커졌다. 경험이 없고 나이가 어린 김정일의 막내 아들 김정은이 아무 노력 없이 후계자로 선정되고 통치자로 옹립될 수 있었던 것은 黨·政·軍 내부의 주요 엘리트들이 강력한 영도자의 부재하에서도 ‘견제와 균형’을 이루도록 관계가 재설정되었기 때문이라고 볼 수 있다. 자신의 통치력을 강화하기 위해 군에 권력을 집중시켰던 김정일이 아들 김정은에게 권력을 물려줄 때에는 신임 영도자의 통치력이 신장될 때까지 그를 떠받칠 수 있도록 당의 권력을 일정 부분 회복시켜 주었던 것이다. 김정은 후계구도가 정해진 2009년부터 당 대표자회, 당 중앙위원회 정치국 회의 등 당의 공식들이 채워지고 기능들이 하나 둘씩 되살아나기 시작했다. 그리고 김정은의 담화를 통해 밝혀졌듯이 경제문제 해결에 있어서 내각이 중심이 된다는 것은 그동안 군이 침범했던 내각의 경제부문 관련 기능이 복구된다는 것을 의미한다. 이는 당·정·군의 관계와 기능이 어느 정도 정상적으로 회복될 가능성을 보이는 것이라 할 수 있으나, 그와 동시에 모든 것을 제자리로 돌리는 과정에서 권력기관 간 충돌이나 마찰의 발생 가능성이 높아지는 것이라 할 수 있다.

셋째, 북한 정부의 전 영역에서 광범위한 세대교체가 발생하고 문화적 변화와 함께 새로운 형태의 선전선동이 전개될 가능성이 높아졌다. 최고지도자의 나이가 20대 후반이라는 것은 향후 그와 함께 호흡을 맞추며 국정운영을 이끌어가야 할 엘리트들의 눈높이가 비슷하게 조정될 필요가 있음을 의미한다. 그것은 새로운 문화적 조류를 창출하는 원동력이 되기도 한다. 김정은의 부인으로 알려진 이설주가 언론에 공개된 것은 향후 북한의 대중 선전선동 방식이 이전과는 달리 보다 적극적으로 전개될 것임을 시사한다. 중국의 차기 주석 시진핑의 아내 평리위안이 국민가수로서 대단한 인기를 모으고 있는 점이 반영됐는지는 모르겠으나 점차 이설주의 행동 반경이 넓어지면서 새로운 선전선

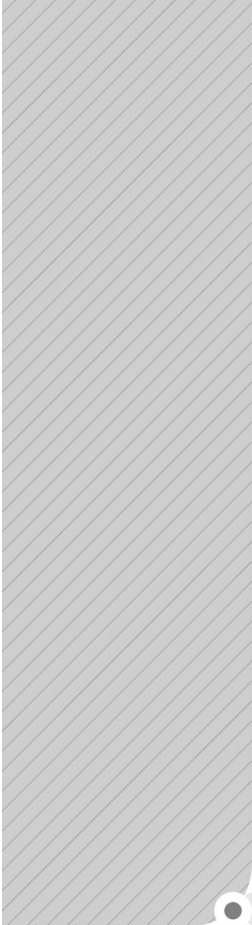


동 기술이 개발될 것으로 예상된다.

북한에는 개혁·개방의 가능성을 막고 있는 폐쇄적 세습체제의 ‘벽’이 존재한다. ‘북한의 벽’을 넘어서는 가장 효과적인 방법은 무엇일까? 한국정부는 과거 10년동안 햇볕을 쬐며 그 벽 너머에 영향을 미치려 했다. 기대효과가 나타나기까지 장시간이 소요될 것으로 평가되면서 다른 방식에 의한 대북 정책 비용 절감이 강조되었다. 이명박 정부의 출범 이후 ‘북한의 벽’을 직접적으로 깨뜨리고자 하는 정책적 욕구는 경제제재 형태로 분출되었다. 그것은 북한의 천안함 공격에 의해 태동하였고 연평도 포격사건으로 충분한 자양분을 확보하였다. 그러나 대북 경제제재의 실행 역시 기대효과 보다는 부정적인 부수효과들의 발생으로 인해 저평가되고 있는 상황이다.

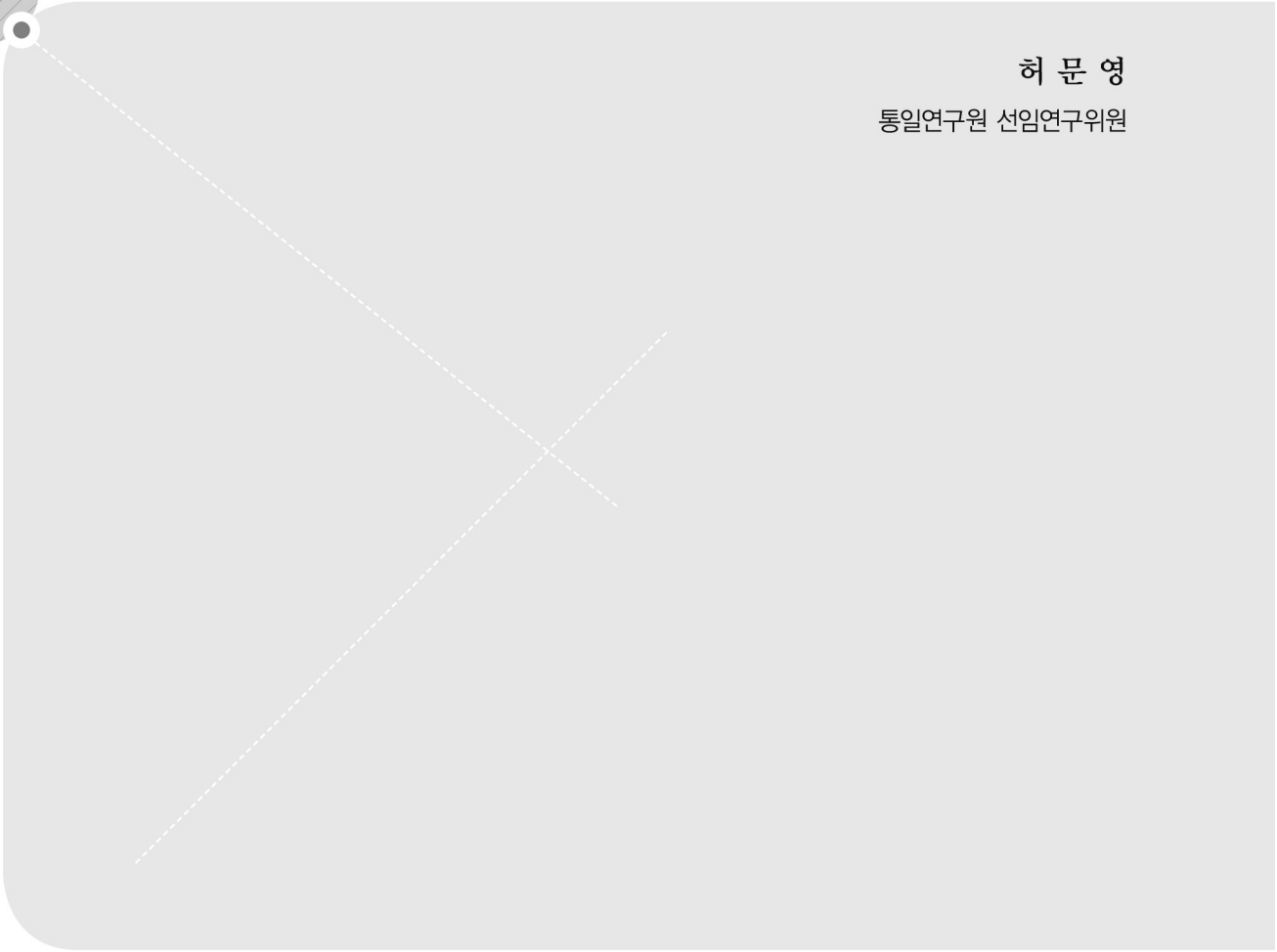
남북관계가 단절된 현재로서는 중국의 대북 접근이 ‘북한의 벽’을 깨는 그나마 효과적인 방법으로 평가되고 있다. 중국식 접근법은 ‘흑묘백묘’로 표현되는 실용주의 시각이 반영된 이른바 ‘사회주의 방식의 시장경제’ 요소를 북한에 주입하는 것이다. 단지 중국에 의한 북한 변화 모색이 남북관계를 더욱 악화시키고 남한의 대북정책을 제한하거나, 북한의 대미협상 레버리지를 강화하는 요인으로 기능할 가능성이 있기 때문에 관련국들의 견제를 받고 있다. 국가개발계획이라는 차원에서 추진된 중국의 동북3성 개발 프로젝트는 주변국가인 몽골과 북한에 막대한 영향을 미치고 있다. 이제 막 등장한 김정은 체제는 여러 개의 갈림길 중에서 체제이익에 가장 잘 부합한 길을 선택하려고 할 것이다. 그러나 그것이 북한뿐만 아니라 이해 관련국들에게도 유익한 길이어야 하므로, 이를 위한 국제협력의 필요성은 더욱 커지고 있다.





# 북한 개혁·개방의 대외적 환경 평가: 중국과 미국의 입장 차이

허문영  
통일연구원 선임연구위원





## I. 문제 제기

“북한이 개방의 갈림길에 서 있다.”<sup>1)</sup>

“북한, 개혁·개방 막 시작한 70년대 말 중국과 유사”하다는 견해도 제시되고 있다.<sup>2)</sup>

“북한, 2019년까지 완전 개혁·개방 준비하려고 한다”는 소식도 심지어 나온다.<sup>3)</sup>

물론 그 반대의 목소리도 만만치 않다. 지난 1월 8일 김정은 당시 당 중앙군사위 부위원장은 자신의 생일에 열린 정치국원들과의 회동 자리에서 “개방이라는 말을 사용하지 않는 편이 좋다”고 지시한 것으로 전해졌다.<sup>4)</sup> 또한 최근 7월 29일 조평통 대변인은 조선중앙통신기자의 질문에 대답하면서, “우리에게서 그 무슨 ‘정책변화’니, ‘개혁·개방’이니 하는 것을 기대하는 것은 해가 서쪽에서 뜨기를 바라는 것과 같은 어리석고 미련한 개꿈에 불과하다.”고 주장했다.<sup>5)</sup>

그럼에도 불구하고, 김정일 사망 이후 김정은의 과감한 발언과 행보도 이어지고 있다. 지난 1월 28일 노동당 간부들과의 담화에서 김정은은 심각한 경제난을 해결하기 위해 자본주의방식 도입논의를 할 때가 왔다고 주장한 것으로 전해진다.<sup>6)</sup> 이런 맥락에서 북한은 김정은의 ‘4·6 담화’로부터 보다 구체화된 ‘6·28 조치’에 이르기까지 새로운 경제개편 구상을 발표하고 있다. 또 새로 창단한 모란봉 악단의 시범공연을 관람(7.7)한 뒤, 김정은은 “민족고유의 훌륭한 것을 창조하는 것과 함께 다른 나라의 좋은 것도 대담하게 받아들여 우리 것으로 만들어야 한다”고 공식 발언했다. 공개적으로 개방 가

1) 『환구시보』, 2012년 7월 18일.

2) 들루리(John Delury) 교수는 “일군들은 창조적이며 진취적인 사업기풍과 일본새를 가지고 일해나 가야 합니다. … 모든 일군들은 낡은 사상관점과 뒤떨어진 사업기풍, 일본새와 단호히 결별하여야 합니다”라는 지난 4월 6일 김정은 담화(“위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자.”)가 1978년 12월 중국의 개혁정책을 알리는 덩샤오핑의 유명한 연설을 연상시킨다고 지적하면서, 최근 일련의 변화는 북한이 “선군정치”에서 덩샤오핑식 개혁모델을 따를 것임을 시사한다고 평가하고 있다. John Delury, “Reform Sprouts in North Korea?,” *Yale Global Online Magazine*. <<http://yaleglobal.yale.edu/content/sprouts-reform-north-korea>> 주평, 『중앙일보』, 2012년 7월 23일

3) 『북한전략정보서비스센터』, 2012년 5월 14일.

4) 『도쿄신문』, 2012년 2월 26일.

5) 조국평화통일위원회 대변인 대답, “혁명의 매 단계마다 변화 발전하는 현실에 맞게 새로운 전략전술적 방침들을 제시하는 것을 놓고 ‘정책변화’로 보고 이전 시대와 결별한 것처럼 떠드는 것이야말로 귀머거리 제 마음에 있는 소리하는 격의 몰상식의 극치이다. ‘개혁·개방의 시도’니 뭐니 하는 것에 대해 말한다 해도 우리는 지금까지 사회주의를 건설하면서 어느 한 분야도 개혁하지 않은 것이 없으며 나라의 문을 닫아 맨 적 도 없다.” 『조선중앙통신』, 2012년 7월 29일.

6) “금기없는 논의를 통해 북한에 맞는 경제재건축을 마련하라… 중국의 방법이든 러시아든 일본이든 쓸 수 있는 방법이 있으면 도입하라.”고 김정은이 지시한 것으로 알려진다. 『미이치신문』, 2012년 4월 15일.

능성을 시사하는 발언을 김정은이 처음으로 제시했다. 또 그는 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장을 만난 자리(8.2)에서도 한반도 평화와 안정 유지를 위해 노력할 것과 경제 발전 및 국민생활 개선을 목표로 삼고 있음을 천명한 것으로 알려진다. 그리고 사실상 북한의 제2인자라 할 수 있는 장성택이 중국을 방문(8.13-18)하여, 지원을 확보하고, 북한식 개혁·개방을 시도할 수도 있다는 기대도 불러일으켰다.

이런 상황이 전개되는 가운데 미국 국무부는 북한의 새로운 경제관리 체계(‘6·28조치’)보도에 대해 북한이 국제의무를 지키는 방향으로의 개혁과 북한 주민들의 필요를 충족시키는 방향의 개혁을 기대한다고 밝혔다.<sup>7)</sup> 중국공산당 기관지인 인민일보의 영문 자매지인 *Global Times*도 최근 북한이 변하고 있으며, 한국이 북한 개방을 독려해야 한다고 주장하였다.<sup>8)</sup> 그러나 한국 정보기관은 “북한이 김정은 제1위원장 지시로 경제관리방식 태스크포스(TF)를 운영하면서 당군 경제사업의 내각 이관, 협동농장 인원 축소, 기업 경영 자율권 확대, 근로자 임금인상 등을 추진하고 있으나, 김정은이 사회주의 원칙 고수를 가이드라인으로 제시하고 있기 때문에 근본적 개혁·개방을 기대하기 어렵다”고 평가한 것으로 전해진다.<sup>9)</sup>

북한이 개혁·개방을 제대로 이뤄내기 위해서는 2가지 노력이 필요하다. 하나는 내부에서 개혁·개방을 위한 이론적 준비와 실천이다. 다른 하나는 개혁·개방 종자돈 마련과 외부로부터의 지원확보이다. 정권생존을 위해서는 G-2로 부상하고 있는 혈맹인 중국의 지원이 무엇보다 중요하다. 그러나 정권생존을 넘어 인민생활 향상을 통한 국가발전을 위해서는 유일초강국 미국과 더불어 동포이자 7번째로 2050의 세계국가로 발돋움하고 있는 대한민국의 절대적 지지가 무엇보다 중요하다. 이 글에서는 분석의 범위를 줄여 북한의 개혁·개방에 대한 미국과 중국의 입장을 비교해보고자 한다.

## 1. 북한 개혁·개방 의미

북한의 개혁·개방이란 무엇을 뜻하는가? 명확히 정의할 필요가 있다. 그렇지 않으면 논의가 초점을 상실할 수 있기 때문이다. 사실 이명박 정부도 ‘비핵·개방·3000’을 대북정책으로 내세웠지만, 개방이 무엇을 의미하는지는 명확하면서도 일관성 있게 제

---

7) 『자유아시아방송(RFA)』, 2012년 8월 9일.

8) “South should encourage North Korea,” *Global Times*, July 11, 2011.

9) 『뉴스1』, 2012년 7월 26일; 『한겨레신문』, 2012년 7월 26일.

시해 주지는 못했다. 2007년 2월 6일 이명박 후보는 북한이 핵을 포기하고 개방을 선택하면 국제사회와 협력하여 향후 10년 안에 북한경제를 3000불 수준으로 발전하도록 지원할 것임을 밝혔다. 그러나 이후 발표된 대북정책 구상에서도 그는 구체적으로 개방이 무엇을 뜻하는지는 제시하지 않았다.<sup>10)</sup> 이명박 정부 출범이후 통일부는 ‘상생과 공영의 대북정책’을 발표했다.<sup>11)</sup> 그러나 여전히 개방의 지표가 무엇인지를 분명하게 밝히지는 못했다.

이 시기 발표된 학자들의 논문은 북한의 개혁·개방을 대체로 경제적 관점에서 정의하고 있다. 통일연구원 서재진 박사는 사회주의 국가의 개방화 의미를 자본주의 세계시장에 편입하는 것으로 규정하고, 북한이 개방화되기 위해서는 무엇보다 미국과의 국교 정상화가 필요하다고 지적하였다.<sup>12)</sup> 통일연구원 임강택 박사는 북한의 개방을 3차원으로 구분하여 ‘정상국가화, 시장경제 수용, 주민의 경제적 자율성 획득’을 의미하는 것으로 규정하였다.<sup>13)</sup> 국가 차원에서는 단순 지역개방을 넘어 국제사회의 보편적 가치와 규범을 수용·제도화하여 국제사회의 정상적 일원이 되는 것을 의미하였다. 경제체제 차원에서는 북한경제의 시장화를 통해 세계 자본주의 시장과의 소통을 확대해 나가는 과정으로 보았다. 경제생활 차원에서는 북한 주민이 생산자로서의 신분과 조건을 유지하면서, 소비자로서의 자유로운 선택권을 확보해 나가는 경제적 민주화 과정을 강조하였다. 한국 수출입은행 배종렬 박사는 개혁 지표로서 시장화, 화폐화, 사유화를, 개방지표로서 남북협력, 국제화를 제시하였다.<sup>14)</sup>

물론 사회주의권의 개혁·개방 지표에 대해 좀 더 넓은 범위로 확장해서 규정한 연구도 있다. 소련의 해체와 동구라과 사회주의 진영의 붕괴 외증에서 공산국가에서의 개방과 대외정책 개혁에 대해 글을 쓴 Barry Buzan과 Gerald Segal은 개방에 대해서 다음과 같이 볼 것을 제안했다.<sup>15)</sup> 이들은 대내적 개방과 대외적 개방을 구별해야 하

10) ‘한국외교의 7대 과제와 원칙: MB 독트린’(2007.2.6); ‘MB 남북관계 구상: 비핵·개방·3000 구상’(2007.6.14); ‘신한반도 구상’(2007.9.10), 재향군인회 연설(2007.11.8).

11) 『상생과 공영의 대북정책』, (통일부, 2008.8.1).

12) 서재진, “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표,” 『대북정책 자료집』 (서울: 통일부 통일교육원, 2009), p. 175.

13) 임강택, “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진방안,” 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 149.

14) 배종렬, “김정일 체제의 개혁·개방 가능성: 최소치와 최대치,” 『현대북한연구』 11권 1호 (2008), pp. 74~81.

15) Barry Buzan and Gerald Segal, “Introduction: Defining Reform and Openness,” *Openness and Foreign Policy Reform in Communist States* (London and New York: The Royal Institute

고, 개방의 범주를 4개 주요부문(경제·군사·정치·사회문화)으로 나뉘야 하며, 개방에 영향을 미치는 요인과 개방으로부터 영향 받는 요인을 구분할 것을 강조했다. 이들의 개방 지표를 정리해 보면, 아래 표와 같다. 필자는 Buzan과 Segal의 개념정의를 활용하여 이들의 대내개방지표를 북한의 개혁지표로, 이들의 대외개방지표를 북한의 개방지표로 살펴보고자 한다.

<표 1> 북한 개혁·개방 지표

구분	부문	경제 부문	정치 부문	군사·안보 부문	사회·문화 부문
구분	개혁 (대내개방)	- 사유재산 - 시장경제	- 이데올로기적 다원주의 - 복수정당제 - 공정선거 - 정치적정보의 자유 유통	- 정치권력과 군부 권력의 명백한 분리	- 여행, 정보교류, 집회의 자유 - 자유언론, - 인종, 성 간의 기회균등 법적 보장
	개방 (대외개방)	- 국제경제와의 광범위한 교류	- 상대적으로 자유 로운 정치사조 및 인적 교류 - 국제기구와의 상호작용	- 투명하고 상호의 존적인 군사정책 - 군비통제 사찰 수용 - 공동재보장정책 (협력안보)수용	- 자유로운 사회적 교류

## 2. 3가지 질문

이 글에서는 3가지 질문에 대해 보고자 한다. 첫째, 북한에 대해 미국과 중국은 기본적으로 어떠한 입장을 갖고 있는가? 미국과 중국의 본질적 입장 파악을 위해 양국의 세계 및 동아시아 전략과 한반도 정책을 먼저 살펴본 후, 이에 기초하여 북한에 대한 미국과 중국의 입장을 정리해 본다.

둘째, 북한의 개혁·개방을 유도하기 위해 미국과 중국은 어떠한 입장과 노력을 하고 있는가? 북한 개혁·개방 지표를 중심으로 양국의 입장과 노력이 어떤 유사점과 차이점을 갖고 있는가를 비교해 본다.

셋째, 북한이 피상적 변화(사회주의 계획경제로의 복귀)가 아니라 근본적 변화(개혁·

of International Affairs, 1992), pp. 1~17.



개방)로 나가도록 격려하기 위해 미국과 중국의 대북정책이 유념해야 할 점이 무엇인가? 이를 위한 우리정부의 역할도 간략히 제시해 볼 것이다.

## II. 미국의 입장

### 1. 세계전략: 비확산레짐 유지와 유라시아 관리

미국에는 세계전략가로 칭할 수 있는 이들이 있다. 헨리 키신저, 새뮤얼 헌팅턴, 즈비그뉴 브레진스키 등이 이들이다. 이들은 미국이 21세기에도 세계를 주도해 나가는 초강국 지위를 지속하기 위해서는 세계전략이라 할 수 있는 국가대전략을 잘 수립해서 추진해야 한다고 주장한다.

브레진스키의 경우, 미국은 유럽(EU), 중동(ME), 동아시아(EA) 3지역을 잘 관리하는 3정 전략을 구사할 것을 제시한다.<sup>16)</sup> 유럽은 자유민주주의와 시장경제 가치를 미국과 공유하는 파트너이고, 중동은 세계 에너지의 보물창고이고, 동아시아는 17억에 가까운 인구와 더불어 21세기 세계경제의 중심지가 될 것이기 때문이다. 또한 그는 대륙지정학적 세계전략 관점에서 유라시아 대륙을 잘 관리해야 함을 강조하면서, 이를 위해 5개 국가(불, 독, 러, 중, 인도)가 견제와 균형을 이뤄 어느 한 나라가 독점하지 못하도록 해야 함을 주장했다. 그리고 5개 국가(우크라이나, 터키, 아제르바이잔, 이란, 한국)를 중추국가(pivot state)로 규정하고, 이들 나라를 친미국가로 이끌어야 함을 제시했다.

키신저의 경우, 미국은 주한미군 철수를 절대 수용해서는 안 된다고 강조한다.<sup>17)</sup> 왜냐하면 주한미군 철수를 수용하면, 머지않아 주일미군도 철수 압력을 받아 철수하게 될 것이고, 그 결과 동아시아를 관리할 능력을 상실하게 되어 3정 전략 중 한 축을 상실하게 되어 더 이상 세계를 이끌어 가는 초강국의 지위를 유지하기 쉽지 않게 되기 때문이라는 것이다. 미국 정부와 조야에서 나오는 많은 보고서들 또한 한반도가 통일 되었을 때, 제일 우려되는 사안이 동아시아에서 영향력 상실 문제라고 지적하고 있다. 이것의 지표가 바로 주한미군 철수 문제라는 것이다.

『미국의 대전략』(*A Grand Strategy for America*)을 출간한 로버트 J. 아트(Robert J.

---

16) Zbigniew Brzezinski, 김명섭 역, 『거대한 체스판』 (서울: 삼인, 2001)

17) Henry Kissinger, *Does America need a Foreign Policy* (New York, Touchstone, 2002)

Art)는 미국의 핵심적 이익(interests)을 6가지로 규정한 후, 사활적 이익(vital interests), 매우 중요한 이익(highly important interests), 중요한 이익(important interests)로 분류하고 우선순위를 매겼다. 그리고 이를 보호하는 대전략으로 8가지를 제시했다.<sup>18)</sup> 이를 정리해 보면 아래 <표 2>와 같다.

아트는 미국의 사활적 이익으로서 미국 본토 방위로 규정하고, 가장 심각한 위협은 억제가 어려운 ‘광신적 지도자’에 의한 화생방공격 시나리오와 억제가 불가능한 테러리스트에 의한 재래식 화생방무기를 사용하는 대규모 테러공격으로 특징화했다. 따라서 북한의 핵무기 개발과 확산은 미국의 사활적 이익에 도전하는 요인이 되는 바, 미국으로서는 수용하기가 대단히 어려운 의제라 할 수 있다. 테러리즘(terrorism)과 대량살상무기(WMD)는 미국이 제일 경계하는 의제인 바, 대량살상무기와 테러집단과의 연결은 공화당과 민주당을 막론하고 미국 어느 정부도 결코 용납할 수 없는 일이다.

<표 2> 미국의 핵심이익과 대전략 유형

이익 구분	미국의 핵심적 이익 내용	미국의 대전략 유형
사활적 이익	① 국토방위 (미국의 본토공격 예방)	① 패권주의 (dominion) ② 세계적 집단안보 (global collection security) ③ 지역적 집단안보 (regional collection security) ④ 협력안보 (coopertive security) ⑤ 고립주의 (isolationism) ⑥ 봉쇄 (containment) ⑦ 국외균형 (offshore balancing) ⑧ 선택적 개입 (selective engagement)
매우 중요한 이익	② 유라시아 강대국과 평화구축 (강도높은 안보경쟁 예방) ③ 원유의 안정적 공급 확보	
중요한 이익	④ 국제경제 개방 (개방된 국제경제질서 보존) ⑤ 민주주의수호, 해외인권존중, (대량학살과 살육 예방) ⑥ 지구환경보존 (온난화와 급격한 변화예방)	

18) Robert J. Art, 김동신·이석중 공역, 『미국의 대전략』 (서울: 나남출판, 2005)

조셉 나이(Joseph S. Nye, Jr)도 미국의 국가이익으로서 ‘대량살상무기 확산방지’, ‘지역패권국가의 출현 저지’, ‘유라시아에서 강대국들 간의 안정’, ‘중동지역의 평화와 지역 내 영향력 확보’, ‘미국 중심의 경제성장’, ‘민주주의와 시장경제 전파’ 등을 제시했다.<sup>19)</sup>

이와 같은 국가이익을 반영한 미국의 세계전략은 백악관, 국방성 등에서 발표하는 공식문서들- 『국가안보전략보고서』(*National Security Strategy: NSS*), 『4개년국방정책 검토보고서』(*Quadrennial Defense Review: QDR*), 『핵태세검토보고서』(*Nuclear Posture Review: NPR*), 『탄도미사일방어검토보고서』(*Ballistic Missile Defence Review: BMDR*)-을 통해 그 구체적 내용을 확인할 수 있다.<sup>20)</sup> 오바마 행정부는 이들 문서를 2010년 연이어 발표함으로써 미국의 새로운 세계전략을 구체화한 바 있다.

오바마 미 대통령은 “국내에서 힘을 키우고, 이를 토대로 국제질서를 형성한다(Building at Home, Shaping Abroad)”는 목표에 따라 2010년 5월 미 국가안보의 현황과 지향점을 담은 국가안보전략보고서(NSS)를 발표했다.<sup>21)</sup> 그는 이 보고서를 통해 테러·대량살상무기 확산·에너지, 경제 안보·사이버 안보 등 미국이 직면하고 있는 안보적 현안을 국제기구 및 전통적 우방국과의 협력하에 공동으로 추진해 나갈 것임을 천명했다.<sup>22)</sup> 또한 미국 국가안보전략이 추구해야 할 항구적 이익을 ① 안보, ② 번영, ③ 가치, ④ 국제 질서 등 4가지로 구분해서 제시했다.<sup>23)</sup> 이 보고서는 강력한 동맹, 효율적인 국제제도,

19) Joseph S. Nye, Jr., “Redefining the National Interests,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4 (1999); Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (2000).

20) 미 행정부는 1986년에 제정된 ‘국방부 재조직법’, 일명 골드워터·니콜스 법(Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act)에 따라 『국가안보전략보고서(NSS)』를 의회에 제출하게 되어 있다. 외교안보 정책의 근간이 담긴 이 전략서는 국방부의 4개년 국방태세검토보고서(QDR)와 핵태세검토보고서(NPR), 국무부의 4개년 외교개발검토보고서(QDDR)의 집필기준이 된다.

21) The White House, *National Security Strategy*, May 2010, <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>.

22) The White House, *National Security Strategy* (May 2010), pp. 1~6. 서문에서 미국의 전략은 국내에서의 정책이 곧 해외에서 힘과 영향력의 근원이며, 장기적으로 미국의 안보는 다른 국가들에게 두려움을 주입하는 능력이 아니라 그들의 희망을 말하는 능력에서 비롯되며, 미국이 예의와 품위를 지킬 때 가장 잘 작동한다고 지적한다. 2010년 NSS는 오늘날 미국의 국가안보전략이 성공하기 위해 “세계를 있는 그대로(the world as it is today)” 보고 대처해야 한다고 강조한다. 지구상의 아무리 강한 국가도 홀로 글로벌 차원의 문제를 대처할 수 없음을 인정하고 변화를 가져올 수 있는 국가들과의 협력을 통해 미래를 준비해야 한다고 밝히고 있다.

23) 안보와 관련하여 미국과 동맹 및 우방국들의 안보를 확보한다. 테러나 자연재해 등 내부로부터의 각종 위협에 기민하게 대처하는 한편, 알카에다와 폭력적 극단주의의 분쇄, 핵무기를 포함한 대량살상무기 확산방지, 사이버공간의 안보증진을 추구한다. 경제와 관련하여, 개방된 국제경제체제 속에서 강력하고 혁신적이며 성장하는 미국의 경제를 통해 번영과 기회를 증진하고자 한다. 이를 위해서는 교육과 인적 자원에 대한 투자 증대, 과학기술과 혁신의 강조, 지속가능한 성장 등을 목표로

아시아, 중국, 러시아, G20, 브라질 등 21세기 새로운 영향력 중심지와의 협력 강조, 기후변화 등 핵심 글로벌 도전문제에서의 협력 등을 내세웠다. 지구상 아무리 강한 국가도 홀로 글로벌 차원의 문제를 대처할 수 없음을 인정하고 변화를 가져올 수 있는 국가들과의 협력을 통해 미래를 준비해야 한다는 사고를 반영한 것이다.

2002년 부시 행정부의 국가안보전략보고서와의 가장 분명한 차이는 힘의 사용(use of force)과 관련한 입장이다. 2010년 보고서는 “힘의 사용은 때때로 필요하지만, 전쟁보다 다른 방법들을 강구하고, 또한 힘의 사용이 필요할 때 보다 폭 넓은 국제적 지지를 추구”해야 함을 명시하고 있다. 동맹국 혹은 해외 파트너들과의 협력을 강조하고 있다. 또 다른 차이점은 이전 정부에 비해 국가안보를 보다 폭넓게 정의하여, 경제·교육·에너지·과학기술·이민 등의 문제를 포괄적 안보의 문제로 규정했다. 새로운 미국의 세계전략은 하드파워 위주에서 스마트 파워로, 전투 위주에서 안정화 및 재건에 초점을 맞추는 방향으로 변화하고 있다고 하겠다.<sup>24)</sup>

NSS보다 먼저 발표된 QDR<sup>25)</sup>에서는 하이브리드 전쟁, 현재와 미래의 위협 사이에서 미 군사력의 균형, 국방성의 지속적 개혁, 전진주둔과 순환배치, 현행 전쟁에서의 승리, ‘균형재조정(rebalancing)’ 등을 강조하면서 세계 전역의 ‘다양하고 복합적인 위협에 대한 대응’으로 전략 범위를 확대하고 국제협력을 바탕으로 미국의 영향력을 확보하기 위한 ‘포괄적 협력안보’ 정책을 제시하고 있다. 그리고 세계평화에 대한 위협은 강한 나라가 아닌 ‘실패한 국가나 붕괴위험국가’ 등에서 발생할 확률이 높다는 판단 하에 전세계의 광범위한 ‘급변사태 개입’을 강화한다는 전략을 제시하였다. 구체적으로 해당 국가에서 급변사태가 발생할 경우 지역국가들과 협력하여 대량살상무기의 위치를 찾아내고 핵무기 비확산 조치를 위해 적극 개입하겠다는 의사를 밝혔다.<sup>26)</sup> 이는 북한 급변사태가 한국과 미국만의 문제가 아닌 동아시아 전체의 안정과 직결되는 문제로 인식하고 북한정권의 불안정으로 인해 핵무기관리통제가 불안할 경우 한국을 비

---

삼았다. 가치와 관련하여, 미 국내에서는 물론 전세계적으로 보편적가치를 존중한다. 이를 위해 미국부터 먼저 민주주의와 인권의 모범을 보이고, 전세계적으로 민주주의와 인권증진을 위해 노력할 것임을 밝혔다. 국제질서와 관련하여, 글로벌 위협 대응에 협력함으로써 국제질서에서 미국의 리더십을 통해 평화, 안보, 기회를 확대한다.

24) David E. Sanger and Peter Baker, “New U.S. Strategy Focuses on Managing Threats,” *The New York Times*, May 27, 2010, <[http://www.nytimes.com/2010/05/28/world/28strategy.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2010/05/28/world/28strategy.html?_r=1)>.

25) Department of National Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010) <[http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf)>.

26) Department of National Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010).

못한 중국, 일본과 협력하여 북한에 개입할 것을 함축하고 있다.

또한 NPR<sup>27)</sup>에서는 ‘소극적 안전보장(Negative Security Assurance: NSA)’을 통한 핵테러 방지와 핵확산 억제, ‘핵무기 없는 세계(a world without nuclear weapons)’를 향한 비확산 의지를 천명했다. BMDR<sup>28)</sup>에서는 단계적·조절적 접근(PAA), 이지스 배치 SM-3 위주의 유연한 대응, 그리고 지역 파트너들과의 협력 강화를 강조했다. 이들 보고서는 미국의 전략이 과거 부시 행정부의 선제공격과 일방주의를 탈피하고, 그 대신 외교전략 수단과 대응방식의 유연화를 강조하는 다자협력을 지향하고 있음을 알 수 있다. 이들 보고서는 위협의 유형과 범위를 포괄적으로 규정하고, 어느 한 가지 수단에 의한 대응보다는 상황과 맥락에 맞는 유연한 대응을 제시한다는 공통적 특징을 보이고 있다. 2010년 핵태세검토보고서(NPR)은 NPR 2001에 비해 핵 위협을 가할 수 있는 국가들에 대한 인식이 보다 구체화되었다는 특징을 찾을 수 있다. 이 보고서는 핵에 의한 테러 가능성을 미국이 최우선적으로 대응해야 할 대상으로 규정하였으며, 테러와의 전쟁은 비확산이라는 목표를 위해 유효하다고 밝히고 있다. 이러한 차원에서 NPR 2010은 북한과 이란의 핵 위협을 집중 부각하고 있다.<sup>29)</sup>

## 2. 동아시아전략: 적극적 관여를 통한 미국의 영향력 유지

탈냉전기 이후 동아시아에서의 미국의 이해관계는 냉전기동안 확보하였던 미국의 안보이익, 경제이익과 이를 위한 적극적인 ‘지역균형자’로서의 역할을 지속하는 것이다. 앞에서 언급한 미국의 국가이익을 동아시아에 포괄적으로 적용하면 ‘중국 부상에 대한 안정적 관리’, ‘일본, 한국 등을 중심으로 한 역내 동맹국과의 관계 강화’, ‘타이완, 북한 등으로 대표되는 지역분쟁 해결’, ‘역내 국가들에 대한 적극적인 민주주의 확산’ 등으로 이해할 수 있다.

2007-08년 시카고국제문제위원회(The Chicago Council on Global Affairs)와 동아시아연구원(East Asia Institute)에서 실시한 여론조사 <*Soft Power in Asia: Results of*

---

27) Department of National Defense, *Nuclear Posture Review Report* (April 2010) <<http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>>.

28) Department of National Defense, *Ballistic Missile Defence Review Report* (February 2010) <[http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630\\_for%20web.pdf](http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf)>.

29) Department of National Defense, *Nuclear Posture Review Report*, (April 2010).

*a 2008 Multinational Survey of Public Opinion*>를 살펴보면, 많은 아시아인들이 부상하는 중국의 영향력에 대해 인정하고 향후 역내 주도적 역할을 담당할 것이라고 생각하지만(미국 68%, 한국 78%, 일본 55%), 이에 대한 큰 우려를 갖고 있음을 보여 준다(중국 역할 확대에 대한 긍정적 견해-미국 27%, 한국 21%, 일본 10%). 반면, 아시아에서 미국의 지위가 쇠락하고 있다는 일반적인 인식에도 불구하고 역내 국가의 대다수 일반대중(일본 47%, 한국 42%, 중국 45%)은 미국의 영향력이 꾸준히 증가해왔으며, 이러한 미국의 영향력을 “다소(somewhat)” 혹은 “매우 긍정적(very positive)”으로 보고 있다(일본 69%, 한국 54%, 중국 66%).<sup>30)</sup>

미국의 세계전략에 기초한 아시아 전략에 대하여 스타인버그(James Steinberg) 전 국무부 부장관은 2가지 관점에서 설명하고 있다. 첫째, 아시아의 중요성과 더불어 향후 다가올 글로벌 도전들에 대한 효과적 대응을 위해서도 적극적인 개입정책이 필요하다는 것이다. 둘째, 미국은 양자관계를 보완할 수 있는 다자들을 이용하여 아시아에 대한 개입을 증대해야 하며, ASEAN, APEC, 범태평양파트너십(Trans-Pacific Partnership, TPP) 등을 활용 지역다자제도의 형성을 촉진해야 한다는 것이다.<sup>31)</sup>

클린턴 국무장관 역시 “21세기는 미국의 태평양 세기가 될 것이다(The 21st century will be American’s Pacific Century)”라고 언급하면서 아시아-태평양지역과의 보다 역동적이고 지속가능한 관계 수립의 필요성을 강조하였다. 이 지역이 직면하고 있는 여러 도전들로 해상수송로의 안전보장을 비롯해 북한의 도발과 핵확산 시도, 균형되고 포괄적인 경제성장을 제시하면서, 이에 대응하기 위해 미국의 리더십이 요구되고 있다고 밝힌 바 있다.<sup>32)</sup> 나이(Joseph S. Nye) 또한 국제문제의 중심으로 아시아의 복귀는 21세기 권력이동의 가장 중요한 특징이다.”라고 지적하면서, 미국의 외교정책이 유럽(대서양)중심에서 (동)아시아중심으로 선회하고 있다고 언급하였다.<sup>33)</sup>

30) Chicago Council on Global Affairs and East Asia Institute, *Soft Power in Asia: Results of a 2008 Multinational Survey of Public Opinion*, (Chicago Council on Global Affairs, 2008) <[http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS\\_Topline%20Reports/Asia%20Soft%20Power%202008/Chicago%20Council%20Soft%20Power%20Report-%20Final%206-11-08.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/Asia%20Soft%20Power%202008/Chicago%20Council%20Soft%20Power%20Report-%20Final%206-11-08.pdf)>.

31) 제임스 스타인버그는 오바마 대통령의 첫 번째 아시아 순방을 준비하던 2010년 10월 13일 카네기 재단(Carnegie Endowment)에서 오바마 행정부 아시아정책의 그림을 제시하였다. James Steinberg, “Deputy Secretary Steinberg on U. S. Policy Toward Asia,” <<http://www.carnegieendowment.org/event/?fa=eventDetail&id=3-45>>.

32) Merle David Kellerhals Jr. “Clinton Outlines U.S. Policy in East Asia, Pacific,” <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2011/11/20111110172816elrem0.9942438.html>>.

해들리(Stephen J. Hadley) 전 국가안보보좌관은 “미국 정책결정자들은 아시아를 생각하면 중국부터 떠올린다. 이는 잘못된 생각이다. 중국이 중요하지만 아시아에 대한 미국 외교정책 접근법의 출발점이 돼서는 안 된다. 우리의 첫걸음은 전통적인 우방 및 동맹과 함께, 그리고 그들을 통해(through) 이루어져야 한다.”라고 지적하면서 “중국이 인민들에게 풍요로운 삶은 제공할 수 있는 현대적이고 발전된 국가를 추구하는 한 중국을 지원해야 하며, 중국이 국제체제와 이를 지탱하는 원칙·관행에 대해 협조적 이면서도 능동적으로 참여하도록 유도해야 한다. 이러한 정책을 수행하기 위해 미국은 외교, 정치, 경제, 군사의 모든 면에서 아시아에서의 위상을 유지하고 적극적으로 활동해야 한다.”고 밝힌 바 있다.<sup>34)</sup>

빅터 차 교수도 미국이 전세계 인구의 7%에 불과한 유럽중심의 사고보다는 전세계 인구의 1/3을 차지하고, 세계 총생산의 1/4을 차지하며, 세계 외환보유고의 2/3을 차지하는 아시아의 중요성을 인식해야 한다고 주장했다.<sup>35)</sup> 또한 차 교수는 “오바마 행정부의 지난 4년간의 아시아정책에서의 최우선순위는 한반도가 아니라 일본, 중국과의 강력한 삼자관계 구축에 있었다.”고 말하고, “그러나 이러한 오바마의 아시아정책은 실패했고, 보다 ‘폭넓은 전환(broad shift)’이 이루어졌다.”고 평가했다.<sup>36)</sup>

### 3. 한반도 정책: 한미동맹 유지와 북핵 비확산

냉전시기 전통적으로 미국의 대한반도 정책의 기본목표는 북한의 군사적 위협으로부터 한국의 안보를 확보하는 동시에 이념적 대결구도의 관점에서 공산권 팽창을 봉쇄하고 대응하는데 초점이 맞춰져 있었다. 즉, 북한의 군사도발에 대한 ‘억지’와 공산권 팽창에 대한 ‘봉쇄’가 핵심이다.

그러나 냉전 종식 이후 동북아에 존재하던 2중 삼각대립구도(한국·미·일 남방삼각관계 대 북한·소·중 북방삼각관계의 대립)가 한소수교와 한중수교로 크게 동요하게

33) Joseph S. Nye, “Obama’s Pacific Pivot,” <<http://www.project-syndicate.org/commentary/obama-s-pacific-pivo>>.

34) Stephen J. Hadley, “아시아에서 정치적 변화의 바람: 도전과 기회,” (2012년 중앙일보-CSIS 연례포럼, 2012.5.24).

35) Victor Cha, “The Obama Administration’s Policy Toward East Asia,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 22, No. 1 (March 2010), pp. 1~14.

36) Victor cha, “American Foreign Policy towards the Korean Peninsula,” (제2회 아산플레넘, 2012.4.25).

되고, 이에 북한이 생존전략차원에서 남북공존을 위한 대화와 북일수교교섭에 나서게 되었다. 이 같은 상황은 유라시아 대륙관리라는 미국의 세계전략에 정면으로 배치될 수 있는 상황이었고, 당시 북한의 핵무기개발 문제를 포착한 미국은 이를 전면에 내세우며 동아시아 질서재편의 주도권을 다시 확보할 수 있게 되었다. 특히 급격한 남북관계 개선과 한반도 통일은 미국으로서 세계관리차원에서 전개하고 있는 주한미군 문제를 정면으로 건드리게 될 수 있고, 그 결과 한반도 및 동아시아에 대한 미국의 영향력을 침식할 수 있는 의제가 되었다. 이에 미국은 한미동맹 유지를 통한 동아시아에 대한 영향력 지속을 전면적으로 검토하고, 지속하기 위한 대책을 수립하였다.<sup>37)</sup>

다른 한편으로는 북핵 문제가 발생하게 되면서 미국은 새로운 도전에 직면하게 되었다. 북한 핵문제는 한반도 차원을 넘어서는 위협으로 과거의 위협과는 근본적으로 차원을 달리한다는 점에서 새로운 대응방식이 강구될 필요가 있었다. 1990년대 이후 북한의 비핵화(denuclearization)와 대량살상무기(WMD), 미사일프로그램의 제거 및 확산방지가 미국의 정책에 추가된 것이다. 또한 북한지역의 안정 유지도 중요한 정책 목표로 제기되고 있다.<sup>38)</sup>

미국 오바마 행정부의 대한반도 정책 기조는 북한의 비핵화(denuclearization)이며, 북한이 핵을 포기할 경우 정치적 안정과 경제적 번영으로 가는 길이 분명히 제시될 것이라고 국가안보전략(NSS)에서 분명히 제시하고 있다. 또한 북한이 국제사회의 비핵화 요구를 지속적으로 거부할 경우 상응하는 대가를 치르게 될 다양한 수단을 가동할 것이라고 밝히고 있다.<sup>39)</sup>

클린턴 국무장관은 2009년 2월 13일 뉴욕 아시아소사이어티 연설에서 “북한의 핵프로그램을 동북아시아의 안정을 위협하는 가장 긴급한 도전”이라고 언급하고, “오바마 행정부가 이 문제를 해결하기 위해서 6자회담을 활용할 것”임을 분명히 밝힌 바 있다. 동시에 그녀는 북한에게 남한에 대한 어떠한 도발행위도 좌시하지 않을 것임을 경고

37) 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』(서울: 통일연구원, 2001)

38) James J. Przystup, “North Korea: Challenges, Interests, and Policy,” *Strategic Forum*, No. 250 (November 2009), pp. 1~2. 이는 평양정권에 대한 지지를 의미하는 것이 아니다. 미국 국방대학교 Przystup 교수는 북한정권의 불안정이 핵무기 및 핵물질에 대한 통제력의 상실을 초래하여 확산의 위험을 증대시킬 수 있는 반면에, 북한정권의 안정이 북핵 위기에 대한 외교적 해결, 북한의 핵무기 프로그램의 폐기 및 북한 정치경제 시스템의 궁극적 개혁·개방의 가능성을 높일 수 있다고 보았다. 그는 유명무실해진 6자회담을 통한 대북정책에 대한 대안으로 군사적 개입(military strategy), 정권교체(regime change), 무개입방관(a go-it-alone strategy) 등을 고려할 수 있지만, 궁극적으로 이들 대안이 미국의 전략적 이익에 상반되는 결과를 가져올 것임도 지적하였다.

39) The White House, *National Security Strategy*, (May 2010), pp. 23~24.



하였다.<sup>40)</sup>

오바마 대통령은 2009년 4월 프라하에서 ‘핵없는 세상’을 제안하고 핵안보를 확보하여 테러리스트들의 핵물질에 대한 접근을 차단함으로써 핵테러 위협을 제거하겠다는 정책을 발표하였다.<sup>41)</sup> 오바마 정부는 핵안보를 확보하는 데 있어 외교적 협력방안을 강조하고 있다. “대량살상무기보다 미국인들에게 더 큰 위협은 없다. 이는 우리가 포괄적인 비확산과 핵안보를 추구하고 있는 이유이다.”라고 2010년 국가안보전략(NSS)에서 제시된 것에 비추어 볼 때, 북한의 핵문제는 한국 안보에 대한 도전을 넘어 ‘비확산체제(non-proliferation regime)’의 근본을 흔들고 있다는 점에서 미국의 비확산이라는 최우선적 정책목표에 대한 직접적 도전으로 등장하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 한국과 미국의 대북정책에 대한 정책 균열이 존재할 수 있다. 한국은 한반도의 완전한 비핵화라는 측면에 무게를 두는 반면, 미국은 지역적·세계적 차원의 비확산 관점으로 접근하고 있기 때문이다.<sup>42)</sup>

미국 외교협회(Council on Foreign Relations: CFR) 테스크포스팀의 연구에 따르면, 현재 미 행정부의 ‘전략적 인내(strategic patience)’를 통한 대북정책은 북한의 지속적인 핵개발 혹은 확산을 효과적으로 차단하고 있지 못하다는 평가를 내렸다. 이들에 따르면, 현재 미국의 대북고립정책은 오히려 북한의 정치적 통제 유지능력을 강화시키고 있기 때문에, 외부세계와의 접촉을 확대하는 방향으로 전환해야 함을 강조했다. 또한 오바마 행정부의 대북정책에 있어 정책우선 순위를 다음과 같은 순서로 재설정할 것을 제안하였다. 첫째, 수평적 확산 방지(Prevent horizontal proliferation), 둘째, 수직적 확산 방지(Stop vertical proliferation), 셋째, 비핵화(Denuclearization), 넷째, 급변사태 대비계획(Plan for contingencies), 다섯째, 개입 확대(Promote engagement), 마지막으로 북한 주민의 상황 개선(Improve the situation for the North Korean people)등을 권고했다.<sup>43)</sup>

북한 핵개발 노력에 의해 제기된 도전은 세계적, 지역적, 양자적 차원 모두를 갖고

---

40) “Hillary Clinton: ‘We Are Ready to Listen’ to Asia,” (February 13, 2009) <<http://asiasociety.org/policy/strategic-challenges/us-asia/hillary-clinton-we-are-ready-listen-asia>>.

41) ‘핵 없는 세계’와 관련된 내용은 2009년 4월 오바마 대통령의 프라하 흐라드차니 광장에서의 연설문 참조 <[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered)>.

42) Charles L. Pritchard et al., “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” *Independent Task Force Report*, No. 64 (Washington, DC.: Council on Foreign Relations, 2010).

43) *Ibid.*

있다.<sup>44)</sup> 한반도, 특히 북한문제와 관련한 미국의 지정학적 이해관계는 한반도의 차원을 넘어서는 새로운 성격을 갖고 있다. 그것은 바로 ‘부상하는 중국의 관리’를 포함해 지역안보구도의 유지 및 조정과 연관된다. 지난 50년간 지속되어온 한미동맹은 초기 북한의 전통적 위협으로부터 최근 핵무기 개발에 대한 북한의 노력에 대한 대응에 이르기까지 한반도의 안정을 보장해왔다. 그런데 이제 한미동맹은 북한 문제를 포함하는 한반도 차원에서가 아니라 보다 큰 지역안보구도 변화와 조정차원에서 규정되고 있다. 2010년 6월 토론토 G20 정상회담에 참석한 한미 양국 정상들은 “한미동맹은 단지 양국 안보 뿐 아니라 태평양 전체를 위한 안보의 요체”임을 선언하였다. 한미동맹은 북한문제를 포함하는 한반도 차원에서가 아니라 보다 큰 지역안보구도 변화와 조정차원에서 새롭게 규정되고 있다.

한편, 미국의 전략가들은 북핵문제 해결에 있어 중국의 역할이 매우 중요함을 강조하고 있다. 미국외교협회(CFR) 프리트차드(Charles L. Pritchard)를 포함한 테스크포스팀은 “북한의 핵프로그램을 다루기 위한 이용가능한 수단의 범위에 영향을 주는 중요한 변수가 바로 중국의 대한반도정책”이라고 하면서 “6자회담에서 중국의 중재자로서의 역할은 해결보다는 현상유지에 맞춰져 있다”고 분석한다. 나아가 그들은 “중국이 북한의 핵개발을 우려하고 있지만 그들의 최대관심사는 북한의 불안정에 맞춰져 있다.”고 본다. 즉, 중국의 대북정책 우선순위는 ‘한반도의 비핵화’보다는 ‘북한의 안정’에 있다. 미·중 간 대북정책 조정의 성공을 위해서는 한반도의 비핵화가 양자 간 최우선 정책으로 다루어질 때 가능하다고 지적하고 있다. 미국과 중국이 북한을 어떻게 다룰 것인지에 대한 보다 분명한 이해를 발전시키는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 통해 비핵화가 실현된 한반도와 나아가 동북아시아에서의 지속적인 안정을 위한 틀을 구축할 수 있다.<sup>45)</sup>

미국 외교협회(CFR) 스나이더(Scott Snyder) 소장 또한 “한반도를 중국의 변방으로의 잠재적 파급효과를 갖는 안보문제가 아니라 중·미 관계의 전략문제로 바라보려는 중국의 경향은 북한과 관련된 긴장을 관리하려는 한·중·미 간의 부조화를 악화시키고 있다.....중국은 (한반도) 비핵화보다 안정에 우선순위를 두고 있다.”고 하면서 “천안함 사건과 연평도 포격사건은 한반도에 대한 중·미, 중·한 정책조정에서의 심각한 차이를 드러냈다.”고 지적한 바 있다.<sup>46)</sup>

---

44) *Ibid.*

45) *Ibid.*

#### 4. 북한의 개혁·개방에 대한 입장: 선 핵포기, 후 적극 지원

북한의 개혁·개방에 대한 미국의 입장은 ‘개혁·개방이 반드시 필요하다. 그런데 그보다 앞서 핵을 포기해라. 그러면 적극적으로 지원하겠다.’로 정리할 수 있다. 따라서 북한의 비핵화가 선행되지 않는 한, 미국은 북한의 개혁·개방에 대해서도 부정적일 수밖에 없으며 그에 따라 구체적인 입장도 보이지 않고 있다.

2009년 2월 13일 클린턴 국무장관은 “북한이 핵무기 프로그램을 완전하고 확증가능하게 포기한다면, 오바마 행정부는 기꺼이 북·미관계를 정상화하고, 평화조약을 체결하고, 북한 주민들이 필요로 하는 에너지 및 다른 경제적 지원을 할 것이다.”라고 북한에게 메시지를 보냈다.<sup>47)</sup> 2010년 5월 공식 발표된 미국 국가안보전략(NSS)에 의하면, 대한반도 안보정책의 기초는 북한의 비핵화로 볼 수 있다. 북한이 핵을 포기할 경우 정치적 안정과 경제적 번영으로 가는 길이 분명히 제시될 것이라고 밝히고 있다.<sup>48)</sup>

미국 외교협회(CFR) 테스크포스팀의 *U.S. Policy Toward the Korean Peninsula* 보고서에 의하면, 북한이 오랜 기간 동안 정권 유지를 위한 사활적 목표로 핵프로그램을 진행해왔기 때문에, 에너지, 경제개발 지원과 같은 형태의 정치·경제적 유인책 없이 자발적으로 이를 포기할 가능성은 거의 없다. 따라서 미국은 북한이 비핵화로부터 얻을 수 있는 분명한 혜택을 제시해야 함을 강조하였다. 또한 그들은 미국이 시행해왔던 대북고립정책은 북한의 정치적 통제·유지능력을 오히려 강화시켜 왔다고 지적하면서 외부세계와의 접촉·확대시킬 수 있는 기회를 제공해야 한다고 제안하였다.

북한의 개혁·개방에 대한 미국의 입장을 2012년에 있었던 사건을 중심으로 한정해서 살펴보고자 한다. 미국의 입장에 영향을 미친 사건은 4가지를 들 수 있겠다. ① 김정일 사망(2011.12.17), ② 2·29 북·미합의, ③ 4·12 광명성 3호 발사, ④ 7·15 이영호 인민군 총참모장 해임이 그것이다. 이 시기 미국은 군사·경제·정치·사회 모든 부문에 걸쳐 개혁·개방을 촉구하기 위해 압박과 유인을 병행하는 모습을 보여주었다.

군사부문과 관련해서는 대량살상무기와 핵무기의 비확산을 위해 강력히 압박하는 모습을 보여주었다. 2011년 11월 2일 미 하원 외교위원회에서 ‘이란, 북한, 시리아 비

46) Scott Snyder, “Value and Significance of Korean Reunification Within the Dynamics of Northeast Asia,” *SERI Quarterly*, Vol. 4, No. 1 (January 2011).

47) “Hillary Clinton: ‘We Are Ready to Listen’ to Asia,” (February 13, 2009) <<http://asiasociety.org/policy/strategic-challenges/us-asia/hillary-clinton-we-are-ready-listen-asia>>.

48) The White House, *National Security Strategy*, (May 2010) <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>.

확산 법안' 개정안을 구두표결을 통해 만장일치로 통과시켰다. 이 법안은 이들 3개국과 대량살상무기(WMD) 관련 부품 등 교역 금지물품을 거래하거나 이들 국가에서 광물을 채굴, 구입하는 자들에 대한 정보를 행정부가 의회에 보고하고, 3개국에 입항했던 선박에 대해 미국 항구 입항을 거부토록 하며, 보고 주기를 당초 6개월에서 4개월로 줄이도록 해 감시와 제재를 강화토록 했다. 이는 군비통제를 통한 북한의 군사개방 압박이라 평가할 수 있겠다.

2011년 11월 17일 오바마 대통령은 호주의회 연설에서 국가나 다른 비(非) 국가 단체에 대한 북한의 핵물질 이전은 미국과 우방에 대한 심각한 위협으로 간주될 것이라고 경고하고, 북한의 핵확산에 엄중하게 대응하겠다고 천명했다.<sup>49)</sup> 오바마 대통령은 그러한 행동의 결과에 대해 북한이 전적으로 책임을 지도록 할 것이라면서 북한의 어떤 핵확산 행위에 대해서도 “강력하게 대응”할 것이며 한국에 대한 미국의 약속은 “절대 흔들리지 않을 것”이라고 강조하고, 한반도 긴장완화에서 핵확산 차단에 이르기까지 여러 문제를 해결하는 데 있어 중국이 동반자가 될 수 있음을 보아왔다면서 오판을 피하고 이해를 증진하기 위한 군사 대화 확대를 포함해 보다 긴밀한 중국과의 협력관계 구축방안을 모색할 것이라고 설명했다. 이는 중국과의 협력을 통한 북한의 핵무기 확산에 대한 강한 통제를 언급하는 것으로 북한의 군사개방 압박이 된다.

또한 제임스 클래퍼 미국 국가정보국(DNI) 국장은 1월 31일(현지시간) 상원 정보위원회 청문회에 출석, “대량살상무기(WMD)의 개발, 획득, 공급 등을 의미하는 ‘확산(proliferation)’이 글로벌 위협의 주된 요인 가운데 하나”라면서 북한과 이란을 지목한 뒤 “북한의 새 지도자인 김정은이 무기시스템 수출 정책을 변경할 것으로 기대하지 않는다”고 강조했다. 그는 청문회에 앞서 제출한 보고서에서도 “북한의 핵무기와 미사일 프로그램은 동아시아 안보환경에 심각한 위협이 되고 있다”고 평가했다. 그는 특히 “북한이 지난 2007년 10월 6자회담 합의를 통해 핵 물질, 기술 등을 이전하지 않겠다고 약속했으나 다시 핵기술을 수출할 가능성이 있다”면서 “우리는 이에 촉각을 세우고 있다”고 말했다. 다만 “북한은 제한적인 조건 하에서만 핵무기 사용을 검토할 것으로 판단하고 있다”면서 “정권이 군사적 패배나 회복할 수 없는 통제력 상실 등의 상황에 놓이지 않는 한 미군이나 미국 영토를 대상으로 핵무기를 사용하지는 않을 것으로 예상된다”고 설명했다.<sup>50)</sup>

---

49) 『연합뉴스』, 2011년 11월 17일.

50) 『연합뉴스』, 2012년 2월 1일.

미국 하원은 지난 5월 18일 한반도를 포함하는 동아시아 지역에 미국 전술핵무기(tactical nuclear weapon) 재배치를 오바마 행정부에 권고하는 내용이 포함된 '2013 국방수권법 수정안(National Defense Authorization Act for FY 2013)'을 의결했다. 이 날 민주당 헨크 존슨 의원은 남한에 전술핵무기 배치에 반대하는 수정안을 제출했지만 찬성 160, 반대 261로 부결되었다. 앞서 9일 하원 군사위원회 전체회의에서 서태평양 지역에 미군 재래식 전력을 확대하고 전술핵무기를 재배치하는 국방수권법 수정안을 찬성 32, 반대 26으로 가결시켰다. 이 수정안이 비록 강제력은 없지만 북한 핵 위협에 강경대처해야 한다는 공화당의 의지가 관철된 것으로 분석된다.<sup>51)</sup>

이 같은 미국의 군사개방 압박에 대해 북한은 주한미군 철수가 한반도 평화보장의 선결조건이라고 맞대응했다.<sup>52)</sup> 그리고 미국의 새 국방전략을 세계 제왕행세로 폄하하고, 세계패권 유지책으로 비난했다.<sup>53)</sup>

정치부문과 관련해서는 북한체제의 안정을 통한 개혁·개방을 유도하려는 모습을 보여주었다. 김정일 사망 보도 직후 미국 정부가 12월 19일(현지시간) 심야에 김정일 북한 국방위원장의 사망과 관련한 성명을 클린턴 국무장관 명의로 신속히 내놓았다. 성명은 “김 위원장의 사망으로 북한이 현재 국가적 추도기간에 있다”면서 “우리는 북한 주민들의 안녕을 깊이 우려하며(deeply concerned), 이 어려운 시기 주민들에게 우리의 염려와 기도(thoughts and prayers)가 함께할 것”이라고 밝혔다. 또한 “북한의 새로운 지도부는 약속을 지키고, 이웃나라와 관계를 개선하고, 북한 주민들의 권리를 존중함으로써 나라를 평화의 길로 이끌어가는 선택을 하기를 희망한다”고 말하고, 김 위원장의 공식 직함을 표기하고 북한의 호칭도 ‘조선민주주의인민공화국’이라고 명시했다. 물론 1994년 김일성 사망 시 빌 클린턴 미국 대통령은 ‘미국 국민을 대신해 북한 주민들에게 심심한 애도를 전한다’는 내용의 공식 조의(condolence) 성명을 발표했던 것에 비하면 격이 떨어지나, 이는 한국정부와의 긴밀한 조율에 기인하는 것으로 알려진다. 이에 북한은 미국에 영양지원 규모를 당초 24만톤 보다 더 늘려줄 것과 쌀과 옥수수 등 식량지원을 요청하였다.<sup>54)</sup> 또한 북한은 미국에 연락사무소를 양국 수도에 상호개설하는 것이 최상부(김정은)의 뜻이라고 제안한 것으로 알려진다.<sup>55)</sup>

51) “한반도 核 재배치’ 美 하원 통과,” 『매일경제』, 2012년 5월 20일.

52) 『조선중앙통신』, 2012년 1월 6일; 『노동신문』, 2012년 1월 12일.

53) 『조선중앙통신』, 2012년 1월 30일.

54) 『연합뉴스』, 2012년 1월 8일.

55) 『요미우리신문』, 2012년 3월 12일.

이후 미국과 북한 양국은 북·미관계 개선(신뢰조성조치 동시이행), 한반도 평화, 6자 회담 재개와 핵시험 및 장거리미사일 발사 유예 등을 주요 내용으로 하는 2·29합의를 이뤄냈다. 그러나 3월 16일 북한은 4월 중순에 인공위성 로켓을 발사하겠다는 예고를 했고, 4월 12일 실제로 발사했으며, 결과는 실패로 끝났다. 이에 미국은 로켓발사를 유엔안보리 결의(1718, 1874)위반이라며 안보리로 이관했고, 안보리는 4월 16일 의장 성명을 채택했다. 이에 북한은 우주개발권 논리로 반박하고, 2·29합의에 더 이상 구속 받지 않고 핵실험도 할 수 있음을 시사했다. 이에 미국은 북한이 핵실험을 강행할 경우, 이를 도발행위(provocation action)을 간주할 것임을 강조하고 도발-보상패턴은 더 이상 유효하지 않음을 오바마 대통령이 일본 노다 총리와의 협의 이후 직접 천명(4.30)<sup>56)</sup> 하는 동시에, 4월 7일 디트라니 특사의 평양 방문과 5월 20-25일 글렌 데이비스 대표의 한일중 방문과 미중 협의를 통한 대북 압박과 포용을 통해 북핵 실험을 자제시켰다.

경제부문과 관련해서도 미국은 북한의 개혁·개방을 압박과 유인책으로 이끌어 내고자 했다. 미국 의회의 경우, 대북식량지원을 재개할 때, 분배감시 체제를 강화하도록 명시한 법안을 의결(2011.11.22)하고, 상원은 대북 식량지원 요건을 매우 엄격하게 강화하는 내용의 농업법(Farm Bill) 개정안을 통과(2012.6.20)시켰다.<sup>57)</sup> 미국 재무부는 북한을 돈세탁 및 테러자금 지원 위험국으로 분류(2011.11.17)하고, 국제사회에 주의를 촉구했다. 그러나 동시에 미국은 북한에 대한 수출도 2010년 대비 10배로 승인해 줌으로써 국제사회와의 광범위한 교류를 통한 북한의 대외개방을 유도하려는 모습도 보여주었다.

사회부문에 있어서도 미국은 북한주민의 인권문제를 강하게 제기하며 개혁·개방을 적극 도모하고자 했다. 로버트 킹 대북인권특사는 2011년 11월 14일 미 국회의사당에서 열린 ‘북한 자유 이주민의 인권을 위한 국제의원연맹’ 총회에서 기조연설을 통해 “미국은 중국 내 탈북 난민이 겪는 고통을 크게 우려하고 있다”며 “북한의 인권증진은 미국의 정책에서 중요한 우선순위를 차지한다”고 강조하고, “북한인권 문제는 미국과 북한의 긴밀한 관계 수립에 아주 중요한 영향을 미칠 것”이며, “현재 북한의 인권 상황은 처참하며 전 세계에서 최악의 수준”인바 “미국은 북한이 비핵화를 실현하고 자국민의 인권을 존중하기를 원한다”고 강조했다. 이후 미 하원 외교위는 북한인권법을 5년 연장하는 ‘북한인권법 재승인법안’을 가결처리(3.29)했다. 또한 북한정치범수용소 실태를

56) 『연합뉴스』, 2011년 5월 1일.

57) 『연합뉴스』, 2012년 6월 21일.

DB로 구축하여 인터넷으로 공개하는 방안을 진행하고 있는 것으로 알려졌다.<sup>58)</sup>

한편, 미국 AP통신사가 서방 언론사 최초로 북한 평양에 종합지국을 개설(1.16)한 것도 북한의 사회부문 대외개방에 기여한 것으로 볼 수 있다. 수십 년 동안 외국 기자들의 취재에 제한을 둔 북한이 정식 외교관계조차 수립하지 않은 미국 언론사에 문호를 개방한 것은 이례적인 일로 평가된다.

### Ⅲ. 중국의 입장

#### 1. 세계전략: 세계대국 건설(도광양회에서 화평발전으로)

1949년 10월 중화인민공화국 수립이후 중국의 역대 최고지도자들은 부국강병을 통한 강대국 건설이라는 국가목표를 달성하기 위해 국가가 지향해야 할 목표와 방향을 여러 구호를 통해 제시해 왔다.

마오쩌둥의 경우, 한국전쟁이 끝난 후 1956년 중국의 현재 상황에 대해 냉정한 분석과 더불어 '세계대국 행렬로 돌아가기 위한' 국가전략을 제시했다.<sup>59)</sup> 그는 중국이 비록 역사적으로 오래된 유일대국이며, 세계인구의 1/4을 차지하는 인구대국이지만, 경제적으로 매우 가난한 나라이고, 문화적으로 낙후한 나라임을 지적했다. 그리고 이를 극복하고 세계대국이 되기 위해서는 50~100년이 걸리더라도 열심히 노력해야 한다고 강조했다. 이런 맥락에서 중국은 도광양회에 기초한 추월전략, 독립자주와 동맹전략, 평화건설과 전쟁준비 병행전략, 자력갱생전략 등의 국가전략을 추진했다.

제2세대 지도자 덩샤오핑은 '개혁·개방을 통한 새로운 중국 건설'의 기치하에 도광양회 기초를 유지하되, '평화와 발전 전략'을 국가대전략으로 제시하고, 반패권주의·다극화전략·독립자주와 비동맹전략·개혁·개방전략·일국양제전략 등을 추진하였다.

제3세대 지도자인 장쩌민은 '중화민국의 위대한 부흥 실현'을 국가대전략으로 정식 제출하고, 서구의 중국위협론에 적극 대처하면서 중국의 대외적 위상강화를 위해 도광양회 기초를 유지하면서도 국제사회에서 필요한 역할과 대국으로서의 책임을 다하겠다는 '유소작위'와 '신안보관' 및 '책임대국론'을 대외전략으로 제시했다.

---

58) 『연합뉴스』, 2012년 6월 14일.

59) 예즈 쉹, 『중국의 세계전략』 (서울: 21세기북스, 2005).

제4세대 지도자인 후진타오 또한 ‘중화민족의 위대한 부흥’의 기치를 이어가면서 ‘화평굴기’와 ‘화평발전’기조를 새롭게 제시하고, ‘과학적 발전’과 ‘소강사회 전면적 건설’과 ‘조화세계론’을 강조하면서 주변국가와의 우호적인 관계 형성과 더불어 부국강병을 이뤄 아시아를 넘어 세계 중심국가로 부상하려는 전략을 추진했다.

이런 역사적 발전 가운데 중국 국제정치학자 예츠 청은 중국이 세계대국으로 발돋움하기 위해서는 대전략을 수립·추진해야 한다고 주장하고 있다. 그는 내부문제 해결을 통한 지속적인 발전과 다극화 전략을 통한 안정적 대외관계 구축을 통해 타이완과 통일을 이뤄 세계대국으로 도약하는 길로 국가대전략을 수립할 것을 권면하고 있다.<sup>60)</sup>

이 같은 중국의 세계전략 목표는 ‘전면적인 소강사회의 건설, 통일의 완성, 세계대국으로서의 지위 확립’으로 요약할 수 있다.<sup>61)</sup> 다시 말해 중국은 대만, 티베트, 신장지구를 핵심(사활적)이익으로 분명하게 명확히 규정하고, 중화민족의 부흥을 위한 종합국력의 배양과 이익 성취과정으로서 경제발전을 위한 주변의 평화로운 환경을 확보하는 것을 기본적 국가이익으로 설정한 것으로 알려진다.<sup>62)</sup>

북경대 주펑(朱鋒) 교수는 인터뷰에서 “실제로 중국의 (세계)전략은 이제 형성되는 단계에 있다. 국가는 발전 속도가 가장 빠를 때 대전략이 반드시 필요하다”고 하였다.<sup>63)</sup> 그동안 중국은 경제발전을 최우선시하고, 대외정책을 이를 위해 봉사하는 것으로 규정해 왔다는 것이다. 그리고 2000년대 초반까지의 내부토론에서도 아직 세계적 국가가 되기에는 충분한 국력을 지니지 못한 정황에서 세계전략을 갖는 것은 중국의 국익에 도움이 되지 않는다고 결론을 내렸다는 것이다.

성신여대 김홍규 교수는 중국이 국가발전전략으로 1979년 말 개혁·개방정책을 채택한 이래 지금까지 일관되게 유지해 왔으나, 세계전략이란 것은 아직까지 수립·실천해 오지 않았고, 이제 이를 탐색하는 단계에 있는 것으로 평가하고 있다.<sup>64)</sup> 그리고 그는 2008~9년 세계적 금융위기과정에서 국력신장에 대한 자신감이 강화되면서 세계강대국으로서의 세계전략에 대한 요구에 직면하게 되었다고 보고, 이에 따른 중국내

---

60) 그는 대전략을 총체적 전략, 국가 총전략, 국가대전략과 같은 것이라고 본다. 이는 외교전략, 군사전략, 정치전략, 문화전략 등과는 다른 것으로 국가의 비교적 장기적인 웅대한 목표를 달성하기 위한 전략으로 평가된다. 중국이 세계대국이 되기 위해서는 국가대전략 또는 세계전략이 있어야 한다고 보았다. 예츠 청, 앞의 책, pp. 22~24.

61) 이희옥, 『중국의 국가대전략 연구』, p. 18

62) 이태환, “한반도 통일문제에 대한 중국의 이해관계,” (통일연구원 내부세미나, 2012.5.23).

63) 문정인, 『중국의 내일을 묻다』, pp. 107~135.

64) 김홍규, “한반도 통일이 중국에 미치는 이익과 영향분석,” (통일연구원 내부세미나, 2012.5.5).



전략사고들이 다음과 같이 분화된 것으로 분석했다.<sup>65)</sup>

<표 3> 중국내 전략사고의 분화와 정책정향

	전통적 지정학론	발전도상국론	신흥강대국론
국제적 지위인식	(전통) 강대국	발전도상국	신흥강국
미국과 관계	경쟁	협력	견제적 관여(해징)
중국의 동북아 위상	전통 강국	지역 강국	세계적 강국
일본과 관계	적대적	협력 → 견제 및 대립	포용 대상
한반도 정책	영향력 회복	현상유지	현상유지 원칙, 변화 가능성도 내포
대 한국 정책정향	비우호적	외교적 견인의 대상	기회주의적: 적극 포용 혹은 배제
북한에 대한 인식	전통우방, 전략적 자산	문제아	전략적 자산이자 부담의 이중성 인식
대북 정책수단	정치적 지원과 경제원조	경제적 지원과 외교적 설득	압력을 포함한 복합적 수단
급변사태 대응	군사적 개입	신중함 속 한미와 양자적 해결 모색	다자주의 선호, 기회주의적
대표 개념	순망치한 (唇亡齒寒, 완충지대), 돌돌핍인(咄咄逼人)	도광양회 (韜光養晦)	유소작위(有所作爲), 대유작위(大有作爲)

출처: Heungkyu Kim, "From a Buffer Zone to a Strategic Burden: Evolving Sino-North Korea Relations during Hu Jintao Era," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XXII, No. 1, Spring 2010의 Table 1

전통적 지정학과(노년 세대, 군부, 네티즌 및 대다수 한반도 전문가, 당 대외연락부)는 미국과 협력이나 조화보다는 구조적 경쟁관계에 더 주목하면서, 지정학적으로 중국의 세력권과 완충지대의 확보를 중시한다. 이들은 북한에게 미국 견제의 완충지대(Buffer Zone)로서의 전략적 중요성을 부여한다. 따라서 북한에 급변사태가 발생할 경우, 중국은 미국을 견제하면서 적극 개입하여 북한을 보호하고 영향력 유지할 것을 주장한다. 이들은 한국과의 관계를 냉전적 시각에서 바라보며, 한미동맹정책에 대해서도 적대적이다.

65) 위의 글.

발전도상국론자(후진타오, 원자바오, 다이빙궈<sup>66</sup>)등들은 중국을 강대국이 아니라 발전도상국으로 자리매김하면서 이에 합당한 대외전략과 대외정책을 구사할 것을 중시한다. 능력을 기르면서 때를 준비한다는 도광양회(韜光養晦)론적 전략에 기초하며, 중국이 2020년 중등 생활수준에 도달하기 전까지는 미국 및 주변국과의 관계를 우호적으로 유지할 것을 강조한다. 이들은 북한을 동북아 정세를 불안정하게 하는 문제아로 간주한다. 따라서 북핵문제도 대화와 타협을 통해 해결하기를 원하는 입장이다. 한국과는 실리적 관점에 입각하여 경협을 확대하고 한중우호의 기초를 강화하고자 한다.

신흥강대국론자(국력신장으로 자신감을 갖게 된 중국 엘리트들과 제17차 당대회이후 일부 정치국 상무위원)들은 신흥강대국으로서 자국의 이해를 보다 적극 개진해야 한다는 입장이다. 중국 외교가 해야 할 바를 해야 한다고 주장하는 유소작위(有所作為)적 사고에 기초하고 있는 이들은 세계 최강국인 미국에 대한 직접적인 도전을 피하면서도 다자주의나 국제기구들을 통해 보다 적극적으로 중국의 국익을 개진해나갈 것을 주장한다. 나아가 이슈에 따라서 필요할 경우 미국과 일정한 정도의 마찰도 감수할 것을 주장한다.<sup>67</sup> 이들도 북한을 문제아로 간주하나, 북한을 전략적 자산(asset)으로 활용할 의지도 강하게 지니고 있다. 이들은 한·중관계를 강대국과 약소국의 관계로 다루려는 경향이 강하며, 세력전이 상황에서 한국을 적극 견인하려는 모습을 보여준다.

## 2. 동아시아 전략: 미국 패권 인정과 동아시아 협력

탈냉전기 이후 중국의 대외전략은 ‘도광양회,’ ‘유소작위,’ ‘화평굴기’로 압축, 정리할 수 있다. 이 세 가지 전략은 서로 분리된 것이 아니라 유기적인 개념이다. 즉 세 가지 전략은 중국의 힘과 능력의 크기, 주변국과의 관계, 국내외 정세의 시기별 특징에 따라 강조점이 달라져온 것이다. 중국은 ‘평화로운 발전(和平發展)’과 ‘조화로운 세계(和諧世界)’를 강조하면서 힘에 기초하여 일방주의를 추구해 왔던 미국과는 다르다는 점을

66) Bingguo Dai, “Stick to the Path of Peaceful Development,” *China Daily*, December 13, 2010. 2010년 중국 총리 원자바오가 UN총회에서 중국이 발전도상국이라고 언명하면서 연설을 시작한 것은 바로 이러한 시각을 잘 드러내고 있다. 세계적인 금융위기와 2010년 중국의 공세적인 외교로 인해 세계적으로 새로운 중국 위협론이 부상하고 있는 상황에서 2010년 12월 중국 외교의 수장인 다이빙궈 국무위원이 향후 5년간 중국 외교의 방향을 제시한 “평화적 발전의 길”이란 장문의 글 역시 이러한 시각을 잘 담고 있다. 김홍규, 재인용.

67) 천안함 사태에서도 이들은 한반도 서해지역이 “중국의 핵심이익”에 속한다고 주장하면서 미 항로의 서해 진입을 저지하기도 하였다. 김홍규, 재인용.

부각시키는 데 치중해 왔다. 중국은 동아시아 각국이 기꺼이 수용하고 받아들일 수 있는 새로운 국제질서의 규범을 주장함으로써 미국과의 차별성을 드러내고 이를 통해 ‘중국위협론’을 극복하는 것은 물론 중국의 강대국화에 대한 역내 국가들의 자발적 동의와 지지를 이끌어내고자 하는 것이다.

세종연구소 이태환 박사는 중국의 동아시아 전략이 기존 동맹질서에서의 편승과 견제에서 미·중 합의를 기초로 하여 일본을 포용하면서, 동아시아의 협력을 주도적으로 이끌어 가기 위한 전략으로 변화한 것으로 평가하였다.<sup>68)</sup> 중국 관방사이트인 환구시보(環球時報)는 2010년 9월 9일 중국응경주동지소조주변(中國應更主動地塑造周邊), 라는 문장을 발표하여 중국도 경제능력을 활용하여 미국처럼 자국 진영을 형성해야 한다고 주장했는데, 이 또한 미국의 동아시아 복귀에 대한 중국의 주변 외교의 새로운 변화를 요구하는 것으로 분석된다.

중국은 적어도 2020년까지 동아시아에서 정치, 경제, 문화 등 다방면에서 힘과 영향력의 극대화를 통해 지역강국의 입지를 구축한다는 전략목표와 더불어 몇 가지 하위 목표(sub objective)를 설정하고 있다. 그것은 역내 국가들과의 선린우호관계를 촉진하는 것이며, 동아시아 지역에서 미국의 패권고착화를 저지하고, 대만과의 통일을 추구하며 한반도 비핵화를 달성하는 것으로 요약할 수 있다. 이를 위한 세부전략으로 동아시아 협력관계를 기초로 개방형 지역주의 전략을 추진하며, 중국 중심의 동아시아 공동체를 촉진시키고자 한다.

또한 중국은 1994년에 동아시아 최초의 다자안보협력이라 할 수 있는 아세안 지역포럼(ARF)에 참여한 이후 상하이 협력기구(SCO) 창설을 주도하고, 이어서 북핵 6자회담의 의장국으로서 과거 어느 때 보다도 적극적이고 주도적으로 다자안보협력에 참여하고 있다. 특히 중국은 자신이 주도적 역할을 모색하고 있는 북핵 6자회담을 동북아시아의 다자안보협력체로 확장시키려는 의지를 보이고 있다. 중국은 중국의 부상에 결정적 장애가 될 수 있는 이러한 안보 위협을 안보딜레마를 초래하지 않으면서 효과적으로 대응할 수 있는 방안으로 동북아 다자안보협력을 구상하고 있는 것이다.

탈냉전 후 중국의 동아시아전략에 있어 한반도문제 특히 북핵문제를 이슈로 하는 6자회담이 중요한 부분이 되었다. 이런 상황 가운데 대만 무기판매문제, 미국의 동아시아 MD구축문제, 중국의 인권문제 등은 중국과 미국 사이에 충돌이 벌어질 수 있는 문제다.

---

68) 이태환, “한반도 통일문제에 대한 중국의 이해관계,” (통일연구원 내부세미나, 2012.5.23).

그럼에도 불구하고, 2011년 중미 정상회담 이후 양국은 상호신뢰를 구축하기 위해 더 많은 노력을 경주하는 모습을 보여주고 있다. 특히 중국은 세계정치경제체제에 있어 미국의 우월적 지위를 인정하고 미국중심의 패권질서에 도전하는 수정주의 국가(revisionist power)가 되지 않겠다는 입장을 천명하였다. 이런 맥락에서 2011년 5월에 개최된 제3차 중미전략경제대화과 관련, 다이빙궈 국무위원은 “중국이 미국의 이익에 도전하지 않을 것이다.”라고 언급한 것으로 알려진다.<sup>69)</sup>

### 3. 한반도 정책: 한반도 안정과 대화를 통한 북핵문제 해결

중국은 지난 2011년 9월 6일 발표한 『평화발전백서』를 통해 주권과 국가안보, 영토보전, 국가통일을 4대 핵심이익(core interest)으로 제시했다. 핵심이익은 중국 정부가 외교적으로 절대 타협하지 않고 물리력 사용을 불사해서라도 지켜야 할 가치를 뜻한다는 점에서 중국 대외정책의 마지노선으로 해석된다. 그러나 중국은 4대 핵심이익의 구체적인 내용에 대해서는 밝히지 않았다. 다만 기존에 발표된 여러 정책과 학자들의 의견을 종합해 보면, 중국은 한반도와 관련하여 4가지 분명한 목표를 갖고 있는 것으로 보인다.

첫째, 중국의 한반도 정책은 한반도의 안정을 그 핵심으로 한다. 한반도에서 무력충돌을 방지하고, 평화와 안정을 유지하는 것이 중국의 최우선 국가목표인 경제성장의 지속을 위해 가장 중요한 선결과제로 인식하고 있기 때문이다. 북한체제의 붕괴가능성에 대한 우려에도 불구하고, 붕괴방지가 안정에 유리하다고 간주하고 있다. 북한 붕괴 시 난민들의 대량유입으로 정치불안정을 초래할 수 있을 것으로 판단한다. 중국은 북한의 붕괴 및 그로 인해 중국에 미칠 파장을 방지하기 위하여 북한에 에너지와 식량을 원조해 왔다. 뿐만 아니라, 북한으로 하여금 중국의 경제 개혁을 모방하여 어느 정도의 개방을 시도할 것을 권고하고 있다. 2010년 5월부터 2011년 5월까지 1년 사이에 김정일이 3차례 중국을 방문하도록 한 것과 경제 협력과 원조를 제공한것도 이러한 중국의 입장이 반영된 것이기도 하다.

둘째, 중국은 북핵문제 해결을 위해 한중협력의 필요성에 공감하고 있다. 중국은 북한 핵 문제에 집착하기 보다는 북한 전체를 관리하고, 한반도 문제를 전체적 차원에서 전략적으로 관리해 나가고자 한다.<sup>70)</sup> 이는 한반도와 동북아 질서를 유지·관리하는 차

69) 이태환, “한반도 통일문제에 대한 중국의 이해관계,” (통일연구원 내부세미나, 2012.5.23).

원에서 새로운 질서를 창출하기 위한 과정으로써 북핵문제에 접근하고 있다.

북핵문제 해결 방안과 관련, 중국의 입장은 다음 두 가지로 정리될 수 있다. 하나는 북핵문제는 대화로 해결 가능하다고 보는 것이다. 중국은 북한이 안보위협 때문에 핵을 개발하는 것으로 평가한다. 그러므로 미·중·러가 동시에 북한에게 안전보장을 해 줄 수 있는 방법에 합의할 경우, 북한은 6자회담에 복귀할 것이고, 궁극적으로 북핵문제가 해결될 것이라고 본다. 다른 하나는 핵확산을 막는데 있어서 중국의 이익과 미국의 이익이 일치한다고 본다. 그러나 우선순위에 있어서는 차이가 있다. 미국이 주장하는 비핵화보다 먼저 북한체제 붕괴를 방지해야 한다는 데에서 차이가 있다. 중국은 지나친 대북압박을 선호하지 않는다. 예를 들어, 북한에 제공하는 석유나 식량을 중단하라는 것은 많은 북한 주민들의 탈북으로 이어져 중국과 한반도에 큰 위협이 된다고 본다. 북한이 진행하는 핵실험과 미사일발사에 반대하고 유엔 안보리를 통해 북핵 실험에 반대하는 결의안에 찬성하나, 실제 북한제재에 대해 유보적인 행보를 보이는 것도 이같은 맥락이다. 2006년 10월 북한의 핵 실험이후 중국이 엄중하게 북한을 비난하고, UN의 제재에 동참했던 것은 동북아에서 핵도미노를 우려했기 때문이다

셋째, 중국은 한반도에서 중국의 영향력을 유지하기 위해 남북한 균형외교를 하고 있다. 중국은 북핵문제 해결 과정을 통해 전략적 입지의 강화를 모색하고 있다. 북핵문제는 북한체제의 장래와 한반도 통일, 이를 둘러싼 강대국들의 이해관계가 얽힌 아주 복잡한 방정식이다. 중국은 전통적인 동맹관계인 북한과 경제적 친밀도가 높은 남한과의 사이에서 적절한 균형정책을 취하고자 시도 중이다. 이것은 정치, 경제, 문화 등 넓은 분야에서 구현되고 있다. 즉, 중국은 핵 비확산과 한반도 비핵화 원칙을 견지하며, 북한의 핵실험을 반대한다. 그리고 6자회담을 통한 평화적인 방식으로 북핵문제를 해결하기를 원한다. 동시에 북한의 도발을 포함 한반도에서 그 어떠한 긴장국면이 조성되는 것도 반대한다. 아울러 북한의 도발에 대응한 한·미의 대규모 군사훈련도 반대하고 있다.

넷째, 중국의 대 한반도 정책에 있어서 커다란 변수는 미국이다. 2011년 미중 정상회담에서 채택된 공동성명의 내용 또한 그 핵심이 미중의 공동이익이었음에 주목할 필요가 있다. 북한 때문에 중국의 대미관계 기본 전략이 흔들릴 것이라고 생각하기는

---

70) 중국은 북한 핵개발이 체제안정성을 보장하나, 이로 인해 잃어야 할 것도 많음을 볼 때 핵무기를 포기하지 않으면서, 비핵화를 강조하는 것은 북한도 그 대가를 확보하려는 의도로 보고 있다. 북한이 강경과 유화정책을 되풀이 하며 핵무기를 포기하지 못하고, 경제개발이나 개혁·개방을 추진하려는 것도 북한지도부의 고민으로 북한이 핵을 포기하면 어떤 기회가 주어질지에 관해 국제사회가 확실히 천명해 줄 필요가 있다고 본다. (KINU-CIIS 한중 워크숍 결과문, 2012.4.19).

어렵다. 북한이 전략적 완충지대로서의 가치가 있고 한국이 경제 협력 파트너로 가치가 있다고 해서 사할적인 이익이 걸린 미국과의 관계 안정보다 우선 고려의 대상이 되지 않는다. 중국의 한반도 정책은 오히려 미국과의 협력과 경쟁과정에서 유리한 상황을 만들기 위한 것이다. 한반도의 평화구축 없이는 중국의 지속적인 경제개발이 위협받을 수 있기 때문이다.

#### 4. 북한의 개혁·개방에 대한 입장:

##### 구동존이(求同存異)에 기초한 점진적 개혁·개방 압박

중국의 대북정책은 중국의 국가이익 추구하고 세계대국으로 도약하기 위한 세계전략과 동아시아 전략 그리고 한반도 정책 연장 선상에서 결정되고, 추진된다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 중국의 대북정책 목표는 ① 북한체제 안정, ② 대북영향력 유지, ③ 북한 개혁·개방 유도, ④ 북핵문제 평화적 해결 등으로 요약할 수 있다.<sup>71)</sup>

중국은 북한에서 급변사태가 발생하여 대규모 난민이 동북3성으로 유입되거나, 한반도에서 내전이 발생하거나, 국제개입에 의한 충돌이 발생할 경우 주변환경의 안정을 통한 지속적 경제발전에 방해가 되고, 세계대국으로 도약하기 위한 중국의 국가대전략에 차질을 빚게 되는 것을 우려하고 있다. 이런 일이 발생하지 않도록 중국은 북한이 점진적으로 개혁·개방의 길로 나오도록 대북정책을 전개하고 있다. 북한체제의 안정화와 북핵문제의 평화적 해결 모두 개혁·개방을 통한 북한체제의 변화에 기초한다고 중국은 생각하고 있다.

이에 중국은 1979년 개혁·개방 노선을 채택한 이후 꾸준히 북한의 개혁·개방을 설득해 왔다. 특히 2000년 김정일의 방중 부터는 중국의 개혁·개방 현장을 시찰케 함으로써 북한의 자발적 선택을 유도하고자 했다. 당시 중국은 북한에게 자국의 개혁·개방 경험을 알려주되 강요는 하지 않는다는 구동존이(求同存異)원칙을 세우고 적극 지원하는 태도를 취하기 시작했다.<sup>72)</sup> 그리고 2005년 10월 평양 방문시 후진타오 주석은 ‘중국이 개혁에 성공했고, 베트남도 잘하고 있으니, 북한만 성공하면 아시아 사회주의 모델이 동유럽사회주의 모델과 확실한 차별성을 가질 수 있음’을 강조하고, 북한이 개혁·개방을 수용할 경우, 20억 달러가량의 장기 원조를 제공하겠다는 의사를 밝힌 것으

71) 김진무·성채기·전경만, 『북한과 중국: 의존과 영향력』 (한국국방연구원, 2011), pp. 168~74.

72) 문대근, 『한반도 통일과 중국』 (서울: 늘품플러스, 2009).

로 알려진다.<sup>73)</sup> 이에 대해 김정일은 중국특색의 사회주의 현대화 건설을 긍정적으로 평가했으나, 중국모델을 수용하지는 않았다.

나아가 2010년 5월과 8월 김정일의 방중 시에는 후진타오 주석과 원자바오 총리가 북한의 개혁·개방에 대해 강하게 압박하는 모습을 보여 주었다. 당시 중국은 4년 4개월 만에 방문한 김 위원장에게 그 어느 때 못지않게 최고의 의전을 베풀며 환대하는 모습이었다.<sup>74)</sup> 그러나 후 주석은 덕담의 환영사를 마친 뒤, “5개 분야 협력을 건의하고 싶다”며 김 위원장을 압박했다. 고위층 교류지속, 전략적 소통강화, 경제무역 협력심화, 인문교류 확대, 국제·지역 협력강화가 그것이다. 특히 주목할 사항이 ‘전략적 의사소통의 강화’다. 그는 “양국은 수시로 혹은 정기적으로 양국 내정·외교에서의 중대 문제와 국제·지역 정세, 당·국가 통치경험 등 공동 관심사에 대해 심도 있게 소통해나가야 한다”고 강조했다. 1950년대 이래 상호내정불간섭 등 평화공존 5원칙을 대외정책 기본방침으로 지속해 온 중국이 금기를 깨고 북한의 내정과 외교상 중대한 문제는 미리 알려 줄 것과 당·국가 통치경험을 소통하자고 요구한 것은 매우 강한 요구다.<sup>75)</sup> 북한의 제1·2차 핵실험과 장거리 로켓 발사, 일방적 화폐개혁과 개혁·개방 없는 수구적 사회주의경제체제로의 전면 복귀 등에 대한 반발이라 할 수 있다.

이런 맥락에서 원자바오 총리 또한 과거 북한의 입장을 고려해 사용하지 않던 ‘개혁·개방’ 문제를 정면으로 제기했다. 그는 “이전과 다름없이 중국은 북한의 경제발전과 민생개선을 지지할 것”이라며 부드럽게 말하되, 이를 위해 “중국의 개혁·개방 건설의 경험을 소개하고 싶다”고 중국측 입장을 분명하게 밝혔다. 그리고 “중국 기업의 북한 투자를 환영한다”는 김 위원장의 발언에 대해서도 “변경지역 기초시설 건설의 속도를 높여 나갈 것”과 “새로운 협력분야와 협력방식에 대해 연구토론하자”며 북한의 인프라와 제도 개선 없이 대북투자 확대가 쉽지 않음을 강조함으로써 북한의 개혁·개방을 촉구했다.

73) 김창균, “7년 전 후진타오의 충고”, 『조선일보』, 2012년 8월 14일.

74) 중국 최고지도부 대부분(당 정치국 상무위원 9명)이 역할 분담을 통해 영접(리커창 부총리), 정상회담(후진타오 국가주석, 시진핑 국가부주석) 및 만찬(리장춘 상무위원 등), 양자회담(우방귀 전인대 상무위원장, 원자바오 총리), 산업시찰 동행, 환송(후진타오 주석, 자칭린 정치협상 주석) 등을 진행했다.

75) 물론 북·중 간에는 ‘상호 협의 및 통보제’가 『조·중 우호, 협조 및 호상 원조에 관한 조약』(61.7.11) 제4조(“체약 쌍방은 양국의 공동 이익과 관련되는 일체 중요한 국제문제들에 대하여 계속 협의한다.”)에 규정되어 있다. 그러나 어디까지나 국제문제에 국한되었던 ‘통보제’였다. ‘내정문제’에 대해서는 불간섭할 것과 ‘사회주의 건설사업문제’에 대해서는 상호 가능한 모든 경제적 기술적 원조를 제공할 것을 제5조에 규정함으로써 ‘통보제’의 한계를 분명히 했었기 때문이다. 그런데 이번에 그 한계를 넘는 모습을 중국이 보여주었다.

이번 장성택 국방위 부위원장 겸 당 행정부장의 방중(2012.8.13-18) 시에도 중국은 ‘극진히 예우’<sup>76)</sup>했으나, 개혁·개방을 촉구한 것으로 전해진다.<sup>77)</sup> 김정일 사후 8개월 동안 양국간 고위층 교류가 중단되었었다. 북한이 ‘광명성 3호’발사를 단행하고 3차 핵 실험 계획을 시사하자, 중국이 이에 단호히 반대하고 나섰기 때문이다. 이런 상황 가운데 왕자루이 중국 당 대외연락부장의 방북과 김정은 면담이후 열흘 만에 전격적으로 장 부장의 방중이 이뤄졌다. 중국 최고지도부(후진타오 국가주석과 원자바오 총리)가 모두 외국 장관급 인사를 면담한 것은 장 부장을 실질적 2인자로 인정하고, 극진히 예우했음을 뜻한다. 그러나 동시에 중국은 후 주석을 통해 “쌍방이 각자의 우세한 점을 충분히 활용해 새로운 협력방식을 찾아나가자”고 우회적으로 개혁·개방 노력을 촉구했고, 원자바오 총리는 장 부장에게 ‘법규정비, 지방정부간 협조 강화, 토지·세금에 대한 시장시스템 활성화, 기업투자 유치노력 확대, 세관·품질관리 서비스 개선 등 세부 분야를 짚어가며 제도 개선을 촉구’한 것으로 알려진다.<sup>78)</sup>

중국이 이같이 북한의 개혁·개방을 강하게 요구하는 이유는 크게 2가지를 들 수 있다. 하나는 중국의 지속적 경제발전에 대한 장애물 해소이다. 북한이 개혁·개방을 하게 될 경우, 중국은 지속적인 경제성장에 가장 큰 걸림돌인 동북아시아 지역의 불확실성이 현저하게 감소하게 된다. 동북아시아의 전략적 안정과 지속적 협력 가능성이 높아지게 되면, 중국의 경제성장은 더욱 가속화하게 된다. 이런 맥락에서 중국은 북한의 개혁·개방을 강력하게 원하고 있다.<sup>79)</sup> 다른 하나는 창지투(長吉圖)개발을 통한 동북3성 발전계획인 동북진흥계획의 성공적 추진이다. 이 사업의 성공적 수행을 위해서는 동해진출로 확보가 절대 필요하다. 이에 중국은 창지투 선도구가 나진항이나 청진항을 통해 바다로 나갈 수 있도록 북한의 협력을 이끌어내야 한다. 또한 중국은 북한과의 경제협력 사업이 제대로 진행되고, 확대되기 위해서는 중국의 투자에 대한 북한 당국의 보증과 보호가 필요하다. 이 모든 일들이 원만히 진행되기 위해 북한의 경제 개혁·개방 조치를 강력히 요구하고 있는 상황이다.

이 같은 중국의 개혁·개방노선과 대북 촉구에 대해 북한은 강하게 반발하면서도 결과적으로는 제한적이지만 영향을 받았고, 개혁·개방 정책과 관련 이보진진과 일보후퇴의 사이클 또는 갈지자 횡보를 통해 조금씩 전진하는 모습을 보여주었다.<sup>80)</sup>

76) 『동아일보』, 2012년 8월 18일, A8.

77) 『조선일보』, 2012년 8월 18일, A4.

78) 『조선일보』, 2012년 8월 20일, A6.

79) 한석희, “한반도 통일문제에 대한 중국의 이해관계,” (통일연구원 내부세미나, 2012.6.21).



1980년대 북한은 중국 공산당 제11기 3중전회(1978.12.18~23)에서 개혁·개방노선을 채택하자, 2일 만에 중국을 비판하고 사회주의 경제정책 지속과 고수를 천명함으로써 강력히 반발했다. 이후 중국의 개혁·개방정책과 북한의 후계자정책이 충돌되자, 정권안보와 체제유지를 최우선 국가목표로 삼고 있는 북한으로서는 중국의 지지를 확보하기 위해 개혁·개방정책을 선별수용하면서, 중국의 ‘중외합작경영기업법’(1979)을 모방한 ‘합영법’(1984.9.6)을 채택하고, 중국의 심천특구를 모방한 ‘라진선봉경제자유무역지대’(1991.12)을 창설했다. 그러나 중국의 경제개혁이 가져올 체제위기를 심각하게 우려해 중국식 개혁·개방의 전면적 수용에 대해서는 유보적 태도를 취했다.

1990년대 북한은 1989년 천안문 사태와 1990년대 초반 동구사회주의 진영 몰락 및 소련의 해체 그리고 1992년 한·중 수교로 인해 개혁·개방에 대한 비판적 입장을 다시 강하게 표출하였다. 당시 김정일은 외부의 개혁·개방요구에 대해 “나에게서 그 어떤 변화를 바라지 말라는 것은 나의 확고한 신념이다(1996.2),” “나에게서 변화를 바라는 것은 태양이 꺼지기를 바라는 것과 같은 망상이다(1997),” “우리는 절대로 개혁 바람에 기웃거리서는 안된다(1997.9).”라고 반발했다.

그럼에도 불구하고, 2000년대 들어와 북한은 중국의 개혁·개방을 인정하는 쪽으로 태도를 취하기 시작했다. 2001년 1월 상하이 푸둥지역을 방문한 김정일 국방위원장은 ‘상하이 천지개벽’을 언급하며, 중국의 개혁·개방 정책의 성과를 높이 평가했다. 이후 북한은 ‘신의주특구 선포’(2002), ‘개성공단 착공’(2002), ‘7·1 경제관리개선조치’(2002)를 시행하며, 북한식 개혁·개방정책을 취하는 모습을 보여주었다.

그러나 2001년 미국의 부시행정부가 등장한 이후 북핵문제를 중심으로 미국의 대북 압박정책이 강하게 진행되자, 북한 김정일 정권은 정권안보를 위한 생존전략차원에서 핵무기 개발에 박차를 가하게 되었다.<sup>81)</sup> 그 결과 개혁·개방을 통한 경제난 극복보다 핵무기개발을 통한 안보난 극복을 북한 김정일 정권은 우선적으로 선택하게 되었다. 게다가 중국의 대북 경제지원과 협력이 북한이 기대한 만큼 진행되지 않자, 2차례의 걸친 김정일의 방중(2004.4, 2006.1)과 후진타오 주석의 방북(2005.10)과 양국합의에도 불구하고 북한은 핵실험(2006.10)을 강행함으로써 미국과 중국에 대한 불만을 강하게 표출하였다. 이후 핵실험을 한 번 더 강행(2009.5)한 북한은 원자바오 총리의 방북

80) 허문영·마민호, 『중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응』 (서울: 통일연구원, 2011).

81) 허문영, 『북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향: 대미협상행태 변화를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2002); 허문영, 『북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 2005)

(2009.10)을 이끌어 내고 3차례에 걸친 김정일 위원장의 방중(2010.5, 2010.8, 2011.5)을 통해 후계자 문제에 대한 지지와 대규모 경제적 지원을 6자회담 복귀 및 개혁·개방 수용 문제와 주고 받는 형식으로 이끌어내는 모습을 보여주었다.

2012년에 들어와 중국이 전개한 대북 개혁·개방 유도정책을 정리해 보면 다음과 같다. 군사부문의 개혁·개방과 관련해서, 중국은 북한의 비핵화 정책을 취하고 있으나, 한국·미국의 압박 강도에 비해서는 다소 소극적인 태도를 취하고 있고, 군사적 협력은 여전히 지속하는 동시에 북한 내 다양한 사태에도 대비하는 모습을 보여주고 있다. 중국은 북미 3차회담이 진행되는 지난 2월에 동 회담이 6자회담 재개의 분수령이 된다고 보고, 외교부를 통해 6자회담 조기 재개와 9.19 공동성명 실현이 모든 국가의 이익에 부합한다고 강조하며, 대화를 통한 북핵문제 해결이라는 기본원칙을 고수하며 6자회담을 통해 중국의 국제적 위상을 제고하려는 의지를 거듭 표출하였다. 이런 맥락에서 후진타오 주석은 ‘대화와 타협이 북핵문제의 유일한 해법’임을 강조(6.6)하고, 중국 국방부장 량광래 또한 ‘북한의 핵실험과 도발은 용납할 수 없는 문제’임을 한국 예비역 장군들과의 회동자리에서 언급(6.19)한 것으로 알려졌다. 그러나 중국외교부 홍레이 대변인은 “모든 국가는 평화적인 핵에너지 이용권과 더불어 동시에 엄격한 핵 비확산 의무 이행을 해야 한다”(2011.12.1)<sup>82)</sup>고 강조함으로써 북한의 평화적 원자력에너지 이용에 대해서는 우호적인 입장을 보여주었다. 한편 중국 군사대표단(단장:리지나이 중국 인민해방군 총정치부주임)은 김정각·박재경 등 북한군부 실력자들과의 회담에서 “전통적인 중조 친선관계가 대를 이어 발전되고 있다”고 천명(2011.11.15)<sup>83)</sup>하였고, 북한의 신형미사일 발사대 차량이 중국산으로 추정<sup>84)</sup>되기도 했다. 한편 광명성 3호 발사이후 중국은 신압록강대교 건설현장에서 부교를 이용한 도하 훈련과 더불어 첫 홍수대비 비상훈련을 실시(2012.6.15)함으로써 북한의 다양한 사태에도 대비하는 모습을 보여주고 있다.<sup>85)</sup>

정치부문과 관련해서는 김정은 후계체제의 안정화를 지지하면서, 북한에 대한 영향력을 잃지 않으려는 모습을 보여주고 있다. 중국은 김정일 사망 직후, 후진타오 국가주석 및 중국지도부의 집단조문(12.20)으로 최대한의 조의를 표명하고, 후진타오 국가주석 명의로 “조선인민은 김정일 동지의 유지를 계승해 조선노동당 주위에 단결해 김정

82) 『연합뉴스』, 2011년 12월 1일.

83) 『조선중앙통신』, 2011년 11월 15일.

84) 『연합뉴스』, 2012년 4월 17일.

85) 『자유아시아방송』, 2012년 6월 23일.

은 동지의 영도하에 사회주의 강성대국을 이룩하기 바란다”는 내용의 조전을 보내 북한의 사회주의 강성대국 건설노력을 지지하고, 신년연하장(12.31)과 김정은 최고사령관 추대 축전(2012.1.1)을 보내 양국간 전통적 우호관계를 강조하며 김정은 체제의 공고화를 지지했다. 물론 북한의 광명성 3호발사(4.13)와 제 3차 핵실험 가능성으로 인해 다소 변화조짐도 보였으나, 북한에 대한 영향력 유지와 북한체제의 안정화라는 대북정책 기조는 그대로 유지되고 있다.

경제부문과 관련해서 중국은 다양한 채널을 통해 북한의 개혁·개방을 이끌어내기 위해 노력하는 모습을 보여주고 있다. 중국은 대북경제교류협력에 있어 중앙정부가 주요방침을 수립하고, 지방정부와 기업이 시장경제에 기초해 개별 추진하는 방식으로 진행하고 있다. 예컨대, 국무원이 ‘중국두만강구역합작개발규화강요’비준(2009.8)을 통해 창지투를 개발개방선도구로 지정하고, 북한 나선지역 개발과 연계함으로써 동해로의 진출구 확보와 개혁·개방을 통한 북한체제의 안정화를 도모하려는 의지를 드러냈다. 이는 북핵 1차 실험(2006.10)이후 중국이 대북강경책을 선택하였는데, 북핵 2차 실험(2009.5)으로 귀결됨으로써 강경책이 북핵문제 해결에 유효하지 않다는 내부 판단과 북한체제 안정화와 개혁·개방유도로 북핵문제를 해결하는 것이 바람직하다는 결론에 근거한 것으로 보인다. 이에 중국은 2차 핵실험 후 4개월만인 10월에 원자바오 총리를 평양에 파견하여 관계를 정상화하고, 11월에 정식비준하고, 북중경협을 활성화하기 시작했다. 이후 현재까지 북한의 대중 경제적 의존도는 매우 심화되고 있는 양상이며,<sup>86)</sup> 최근 여러 부문에서 활발히 진행되고 있다. 예컨대 북중 ‘만포-집안’국경다리 공동건설 조인<sup>87)</sup>, ‘투먼-청진항 물류운송 전용열차 운행’<sup>88)</sup>, 평양 합영인쇄공장 설립,<sup>89)</sup> 중국인대상 금강산 유람선 뱃길관광 시작<sup>90)</sup> 북한 경제특구 관리 100명 중국연수중<sup>91)</sup>, 북한중국과 근로자 4만명 파견 합의<sup>92)</sup> 등이 그것이다. 그리고 그동안 북한이 추진해온 경제정책에 대해서는 동의하지 않고 더욱 개혁·개방을 확대해야 함을 분명히 하고 있는 모습이다. 예컨대, 2011년 12월 8일 북한 최고인민회의 상임위원회 정령에 의해 채

86) 2005년 52.6%, 2006년 56.7%, 2007년 67.1%, 2008년 73%, 2009년 78.5%, 2010년 83%, 2011년 89.1% 『연합뉴스』, 2011년 12월 23일; 『국민일보』, 2012년 7월 20일.

87) 『연합뉴스』, 2012년 5월 10일.

88) 『연합뉴스』, 2012년 6월 27일.

89) 『연합뉴스』, 2012년 6월 27일.

90) 『중국국제방송』, 2012년 6월 30일.

91) 『연합뉴스』, 2012년 7월 9일.

92) 『도쿄신문』, 2012년 7월 16일.

택된 '황금평·위화도 경제지대법'에 대해 중국은 '기업 친화적이지 않다'는 이유로 거부 의사를 표현한 것으로 알려졌다.<sup>93)</sup> 또한 최근 방중한 장성택에게도 대규모 경제지원합 의에 동의하지 않은 것도 북한의 개혁·개방을 더욱 확대케 하려는 의지로 보인다.

그러나 사회문화부문 개혁·개방과 관련해, 중국의 입장은 다소 부정적 또는 소극적 입장을 지속하고 있다. 특히 탈북자 문제에 대해서는 매우 부정적이다. 중국 외교부는 탈북자를 난민 아닌 '불법월경자'로 규정<sup>94)</sup>함으로써 이 문제가 중국 주권침해와 인권 문제 제기로 비화되는 것에 매우 민감한 반응을 보이고 있다. 또한 중국 당국이 체포한 탈북자가 알려진 숫자도 훨씬 더 많은 것으로 평가되고 있다.<sup>95)</sup> 나아가 중국은 북중 국경마을에 탈북자 신고호출기를 전면적으로 설치<sup>96)</sup>하여 탈북자 유입을 최대한으로 막고 있는 실정이다.

#### IV. 결론

이상의 논의를 정리해서 3가지 질문에 대해 답해보면 다음과 같다.

첫째, 북한에 대한 미국과 중국의 입장을 총괄적으로 정리해 볼 때, 미국은 세계대국 지위 유지와 사활적 이익 수호를 침해하는 국가로 북한을 간주하고, 중국은 세계대국으로의 도약과 이를 위한 환경조성에 부담과 자산이 되는 양가적(兩價的)국가로 북한을 평가하는 모습이다.

세계전략적 차원에 있어, 미국은 2000년대 들어와 9-11이라는 전대미문의 본토 테러를 당한 후, 국토방위를 사활적 이익(Vital Interest)으로 규정하고, 반테러리즘과 반대량살상무기(WMD)확산에 기초한 비확산레짐 유지에 최대 관심을 기울이고 있는 모습을 보여주었다. 또한 미국은 유일초강국 패권적 지위(Supremacy)를 지속하기 위해 유라시아대륙 관리에도 주력하는 모습이다. 이에 비해 중국은 비록 2008년 세계 금융위기 이후 이제 세계전략을 모색하기 시작한 것으로 평가되기도 하나, 필자의 소견으로는 1956년 마오쩌둥의 도광양회에 기초한 100년에 걸친 세계대국 건설의지가

---

93) 『연합뉴스』, 2012년 1월 11일.

94) 『연합뉴스』, 2012년 2월 21일.

95) 『자유아시아방송』, 2012년 2월 27일.

96) 『연합뉴스』, 2012년 3월 23일.

등소평·장쩌민·후진타오 3세대를 걸치면서 유소작위, 화평발전 전략으로 이미 착실하게 현실화되고 있는 것으로 보인다. 그 결과 마오쩌둥의 기대적 예견시점인 2050년대보다 빨리 2030년대에 미국을 추월할 수도 있다는 전망도 나오고 있는 실정이다. 게다가 중국에서는 대결을 강조하는 냉전 지정학론자와 협력을 강조하는 발전도상국론자, 그리고 선택적 대결과 협력을 강조하는 신흥강대국론자들이 각각 나타나기 시작했다. 우리로서는 중국의 총체적 국력이 미국을 앞서기 전에 중국·미국과의 협력구도 속에 북한의 개혁·개방과 한반도 평화통일을 진지하게 추구할 필요가 있으며, 중국의 발전도상국론자 및 신흥강대국론자들과 유기적 협력을 이뤄 동아시아 평화번영 촉진자로서 자리 잡으려는 노력도 절실하다.

동아시아 전략과 관련해서, 미국은 앞의 세계전략 구도 속에 ‘21세기를 미국의 태평양시대’<sup>97)</sup>로 규정하면서, 동아시아에서도 냉전시대에 확보했던 안보·경제이익과 ‘지역균형자’로서의 역할을 지속하기 위해 적극적 관여정책을 재개하려는 의지를 보여주고 있다. 중국 또한 미국과 직접 맞서기 보다는 동아시아에 대한 미국의 영향력을 인정하되, 일방주의적이고 군사력중심인 미국과 달리 ‘평화발전’과 ‘조화로운 세계’를 강조하고 차별성을 강조하면서 ‘중국위협론’을 극복하고 역내국가들의 자발적 지지를 이끌어내고자 하고 있다. 따라서 아직은 우리에게 북한을 개혁·개방으로 이끌어 내고, 평화통일을 이뤄낼 수 있는 시간이 남아 있음도 확인할 수 있다. 한반도 문제와 동아시아 문제를 풀기 위해 너무 조급해 할 필요는 없는 것이다.

한반도 차원과 관련해 볼 때, 미국은 한반도에 있어서는 한미동맹 유지를 조용히 지속하며 북한의 비핵화를 그동안 강력히 주장해 왔지만, 현재는 비확산(선 수평적 비확산, 후 수직적 비확산)을 보다 우선적으로 강조하는 양상이다. 주권과 국가안보, 영토보전, 국가통일을 4대 핵심이익(core interest)으로 설정한 중국은 한반도 안정·북핵문제 해결을 위한 한중협력·중국의 영향력유지를 위한 남북한균형외교·미국과의 협력을 강조하고 있다. 이를 놓고 볼 때, 비록 순망치한 관계에 있는 중국이 대화를 통한 북핵문제 해결을 강조하는 점에 있어 미국보다 북한에게 더 우호적인 것으로 평가할 수 있다. 따라서 우리 정부가 비핵화와 북한정권의 불안정성만 지나치게 강조할 경우, 한·미 간 대북 정책균열과 한중간 정책갈등을 겪게 될 가능성이 크다. 반면에 북한이 중국의 영향력을 전혀 무시할 경우 그리고 미국과 중국이 대단히 우호협력적인 관

---

97) 2002년 미국 태평양사령부(PACOM)방문 시, 당시 참모장(3성 장군)이 브리핑 도입부에서 ‘The 21st Century is Pacific Era’라고 강하게 강조했던 기억이 있다.

계를 형성한 가운데 한국이 중국과의 관계를 밀접하게 하는 상태가 될 때, 북한 주민들의 새로운 선택을 중국이 존중하게 될 가능성도 배제할 수 없다.

둘째, 북한의 개혁·개방을 유도하려는 미국과 중국의 입장을 정리해 보면, 미국은 압박을 통한 비핵화에 모든 역량을 집중하던 정책에서 다소 유연해지는 모습이다. 반면에 중국은 30여년 이상 북한의 개혁·개방을 유도해오는 가운데 점점 강경해지는 추세에 있는 것으로 평가되었다.

북한의 개혁·개방에 대해서는, 미국 부시 및 오바마정부가 선 핵 포기, 후 적극 지원을 강조하고 있으나, 최근에는 조야를 중심으로 북한정권 안정화 필요성과 정치경제적 유인책 없이 북한당국이 핵무기를 포기할 가능성이 거의 없는 것으로 평가하는 분석도 나오고 있다. 중국의 경우, 북한의 급변사태가 중국의 경제발전과 세계대국으로의 도약에 장애가 되는 것으로 간주하고, 1979년 개혁·개방노선 채택이후 꾸준히 북한의 개혁·개방을 끈질기게 설득해 오고 있다. 특히 2000년대 들어와서는 구동준이에 기초한 점진적 개혁·개방을 압박하고 있고, 북한의 2차례 핵실험과 3차례 장거리미사일 발사이후인 2010년대 들어와서는 북한의 안정을 보장하는 한편, 개혁·개방을 대단히 강하게 요구하고 있는 모습도 보여주고 있다.

북한의 개혁·개방 촉구 범주와 관련해서는, 부문별로 미국과 중국이 국가이익에 따라 다른 태도를 취한 것으로 평가된다. 군사부문에 있어 북핵문제 해결을 위한 압박을 통한 개방화 노력은 미국이 압도적이고, 중국 또한 노력하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 개혁을 이끌어 내기 위한 노력은 미흡하다. 미국의 경우, 대량살상무기와 핵무기의 비확산을 위해 강력하게 압박하는 모습을 보여주고, 심지어 중국과의 긴밀한 협력도 구축할 의지가 있음을 천명함으로써 군사안보적 대외개방을 강력히 추구하는 모습을 제일 크게 보여주었다. 중국 또한 북한의 비핵화 정책을 취하고 있으나, 그 강도는 미국보다 훨씬 약하며, 북한의 평화적 원자력 이용권에 대해서도 우호적인 입장을 보임으로써 미국과 큰 차이를 보이고 있다. 중국은 또한 북한과의 군사적 협력을 여전히 지속하고 있고, 홍수대비 훈련을 명분으로 북한의 급변사태에도 대비하는 모습을 보여주었다. 따라서 북한의 군사적 개방에 대해 미국이 중국보다 상대적으로 많이 노력하고 있으나 여전히 부족하며, 군사적 개혁에 있어서는 두 나라 모두 절대적 노력이 부족한 실정이다.

정치부문과 관련해서, 미국 중국 모두 개혁·개방을 이끌어 내기 위해 김정은 후계체제 안정화를 지원한 점은 평가해 줄 수 있으나, 이후 조치는 미흡한 것으로 판단된다.

미국의 경우, 김정일 사망이후 애도의 뜻을 표명하면서 김정은 체제의 안정화와 2.29 북미합의를 통해 정치적 신뢰조성과 6자회담 재개 및 장거리미사일 발사유예를 이뤄 정치적 개혁·개방의 초석을 놓으려는 모습도 보여주었으나, 분석틀과 비교하면 정치 부문에 있어서는 성과를 이룰 수 있는 어떤 조치도 취하지 못했다. 오히려 북한이 연락사무소 설치제안을 통해 스스로 정치적 개방을 시사하는 모습을 보여주었다. 물론 이것은 북한의 평화협정 체결과 주한미군 철수로 연결되는 첫 관문이 되기 때문에 미국으로서는 신중하게 대응해야 하는 의제다. 중국 또한 김정일 사망이후 후진타오 국가주석 및 정치국원의 집단조문과 조전 및 축전을 통해 후계체제 안정화와 북한에 대한 영향력을 지속하려는 모습을 보여주었으나, 사회주의 체제 특성상 북한의 정치적 개혁·개방을 추동하기에는 매우 미흡한 실정이다.

경제부문 개혁·개방과 관련해서는 미국과 중국 모두 적극적인데, 중국이 더욱 적극적인 태도를 견지하고 있는 것으로 평가된다. 미국은 북한의 개혁·개방을 압박과 유인책으로 끌어내기 위해 노력하는 모습을 보여주었고, 중국의 경우 미국보다 강하게 북한의 개혁·개방을 이끌어 내기 위해 후진타오 주석과 원자바오 총리까지 나서서 강하게 대처하고 있는 모습이다. 미국은 대북식량지원 재개 시 분배감시체제를 강화하는 것을 조건화하는 법안을 통과시킴으로써 북한경제의 개혁을 간접 추동했고, 미국의 대북수출도 전년 대비 10배나 많이 승인해 줌으로써 경제개방의 물꼬를 열어주었다. 중국의 경우는 미국 보다 훨씬 더 강하게 북한의 경제적 개혁·개방을 촉구하였다. 김정일 시대 때부터 후진타오와 원자바오는 강하게 촉구했었고, 2011년 12월에 북한에서 통과된 황금평·위화도 경제지대법에 대해서도 기업 친화적이지 않음을 이유로 거절하고, 더욱 개혁·개방된 지대법을 제시할 때만이 협력할 수 있음을 강하게 전달했다. 이번 장성택 방중에 대해서도 최대한의 예를 갖춰 접대했지만, 대북 경제협력에 대해서는 선 개혁·개방조치 이후 확대진행할 수 있음을 강하게 전달했다.

사회부문 개혁·개방과 관련해서는 미국이 중국보다 훨씬 우위에 있는 정책을 펼친 것으로 평가된다. 미국은 북한주민 인권 개선조치를 강하게 제기하는 한편 AP통신의 평양지국 개설을 지원함으로써 북한의 개혁·개방을 진전시키는 조치를 취했다. 그러나 중국의 경우, 탈북자 문제를 난민 아닌 불법 월경자로 규정하고, 잡아들여 북한으로 송환하고, 중·북한 국경지대에 탈북자 신호호출기를 전면 설치함으로써 북한사회의 개혁·개방화 조치에 역행하는 모습을 보여주었다.

셋째, 북한이 개혁·개방을 통한 근본적 변화를 선택할 수 있도록 미국과 중국이 대

북정책 추진 시 유념해야 할 점은, 두 번째 질문에 대한 답을 통해 즉각적으로 대답해 보자면, 북핵문제 해결과 경제적 개혁·개방 뿐만 아니라 정치적, 군사적, 사회적 개혁·개방을 유도하기 위한 노력도 병행해야 한다는 것이다.

미국 자유아시아방송(RFA)은 최근 북한이 새 경제관리체제인 ‘6·28 경제관리체제’를 도입하면서 사실상 계획경제와 배급제의 포기를 선언했다고 보도했다. 또 지난 7월 15일 야전군부 실세인 이영호 총참모장을 전격 해임하는 조치를 보고, 북한이 개혁·개방을 반대하는 군부세력을 제거하고, 당이 중심이 되어 개혁·개방을 실시하려는 의도라고 보는 분석도 나왔다. 과연 북한은 개혁·개방으로 가려는 것인가?

미국의 소리(Voice of America)는 노벨경제학상 수상자들과의 인터뷰를 통해 북한의 최근 변화를 개혁·개방의 징조로 볼 수 있는지 살펴보았다.<sup>98)</sup> 이들은 북한의 움직임이 개혁·개방의 징조로 단정하는데 조심스런 입장을 밝히고 있지만, 개방 혹은 자유화 조치를 위한 좋은 출발이라는데 의견을 함께 하고 있다. 반면, 빅터 차 교수는 개혁·개방에 부정적이던 리영호의 축출을 보고 북한이 개혁·개방에 적극적으로 나설 것이라는 시각은 추측에 불과하다고 지적했다.<sup>99)</sup> 김정은의 딜레마는 생존을 위해 개혁이 필요하지만, 개방과정에서 정치적 통제력을 상실케 될 것으로 보았다. 게다가 북한의 주체체제와 낡은 이념적 원리들로 인해 개혁·개방이 어려울 것으로 평가하였다.<sup>100)</sup>

사실 북한 김정은 체제가 개혁·개방을 선택하기는 대단히 어려운 조건이다. 선군정치의 주력군이던 군부세력이 뒤로 물러나고, 당이 전면에서 내각과 함께 인민생활 향상을 위해 노력한다고 해서 개혁·개방 조치를 전면적으로 수용하기는 북한의 여러 현실적 조건을 놓고 볼 때 어려운 상황이다. 그렇다고 개혁·개방 없이 과거 수구적 폐쇄체제를 지속하기도 어려운 경제실정이다. 게다가 경제난의 심화 상황도 미래를 보

---

98) <<http://www.voakorea.com/content/article/1489295.html>>. 2004년 수상자인 에드워드 프레스콧 교수는 북한이 실제로 배급제 포기 및 개인과 기업의 자율권 확대 조치를 취했다면 개혁의 방향을 제대로 잡았다고 평가하면서, 북한이 외부에 경제를 개방하고 내부적으로 경제자유화조치를 시행할 경우 경제상황이 크게 개선될 것이라고 조언했다. 2007년 수상자 에릭 매스킨 교수는 북한이 시장 자유화로 개혁 방향을 잡는게 급선무이며, 장기적인 성장을 위해서는 정치체제 자유화가 뒤따라야 한다고 강조했다. 그러나 2009년 수상자인 올리버 윌리엄슨 교수는 북한의 변화 조짐이 바람직스럽지만 그 결과를 낙관하기는 이르다고 지적하면서, 북한 당국이 확고한 개혁의지를 갖고 있는지, 개혁의 혜택이 특권층에만 돌아가는 것은 아닌지, 그리고 국가가 투자자산을 몰수하는 것은 아닌지 등 불확실하다는 점을 지적했다. 그러나 그는 최근의 조치들이 단기적 처방에만 그친다고 하더라도 성과가 없지 않을 것이라 하였다.

99) “미래인터뷰-김정은 개혁·개방은 추측에 불과,” 『미래한국』, 2012년 8월 1일.

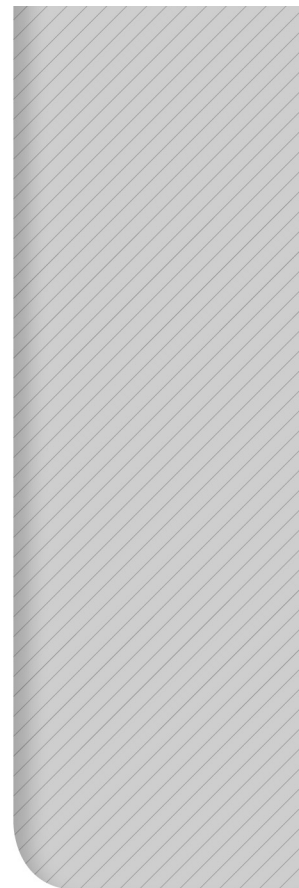
100) Victor D. Cha, “The End of History: ‘Neojuche Revivalism’ and Korean Unification,” *Orbis*, Vol. 55, No. 2 (Washington, DC.: Foreign Policy Research Institute, 2011).



장하지 못하지만, 개혁·개방의 결과 정치적 통제력을 상실했을 때 남한에게 흡수통일 당하는 두려움도 북한 지도부에게는 크게 있는 것으로 보인다. 분단체제로부터 오는 제약요건이다.

결국 우리로서는 미국과 중국의 북한 개혁·개방화 유도정책이 북한체제 안정화를 토대로 단계적·전면적·성공적으로 진행할 수 있도록 남북관계를 안정화하여 북한당국을 안심시키는 동시에 미국과의 한미동맹관계를 굳건히 유지하면서도 중국과의 전략적 동반자관계를 더욱 성숙시켜 나가는 노력을 병행함으로써 동아시아의 평화와 안정이 북한의 개혁·개방과 함께 추진될 수 있도록 국가대전략을 수립해야 할 것이다.





## 토 론 ○

Hideshi TAKESADA 연세대학교 교수

안 의 식 서울경제신문사 논설위원

이 정 철 송실대학교 교수



## 북한의 개혁·개방 추진 실태와 환경 평가

Hideshi TAKESADA

연세대학교 교수

### 1. 북한의 딜레마

북한은 개혁·개방으로 향하고 있는 것일까? 지금까지 세계의 많은 전문가가 이것에 대해 논의해 왔다. 북한의 개혁·개방 정책이 죄다 실패해온 것은, 체제의 근본적인 변혁을 하지 않고 부분적인 개혁·개방을 했기 때문이었다. 개혁·개방 정책을 도입하면 체제 붕괴의 위험이 있다. 그러나 체제 유지를 위해서는 개혁·개방이 필요하다. 김일성 주석과 김정일 국방 위원장 체제하에서 이런 딜레마에 어떻게 대처해 왔는지, 그리고 김정은 제1서기는 어떻게 대처하고 있는지에 대해서 분석을 하는 것이 중요하다.

### 2. 새로운 체제하에서 변화가 시작된다.

분명히 북한에서는 변화가 일어나고 있다. 이 회의의 발표문이 지적하고 있는 것처럼, 김정일이 1인 체제로 모든 것을 군림하면서 결정했던 시기와 비교하면 북한에 변화가 일어나고 있다. 지금까지 사용하지 않았던 말을 사용하게 되었다. 김정은 제1서기 부부는 미국의 디즈니랜드 캐릭터의 흥행을 즐겼다. 그리고 그 영상을 국내외로 방송하고 있다. 지도자가 “미국 제국주의의 상징인 디즈니를 즐기고 있다. 미국 문화의 유입에 너그러운 지도자를 연출하고 있다. 작년까지는 생각할 수 없었다. 김정은 제1서기는 배우자를 동반한다. 이것은 서양 지도자의 모습이다. 2012년 4월 미사일을 발사했을 때, 해외 언론을 초청하여 정보를 오픈했다. 적극적인 홍보를 통해 북한의 입장을 인정하도록 만드는 수법을 취하고 있다. 6.28 새로운 경제 관리 체계는 부분적으로 대담한 자유화 조치를 도입하고 있다. 올 8월, 김정은은 김정일 국방위원장 전속 요리사이던 후지모토

젠지를 북한에 초청했다. 그는 김정일이 가족처럼 가깝게 지냈던 인물이다. 김정일 일가는 일본 요리를 상당히 즐겼으며, 일본인 요리사를 고용했었다. 김정일은 외부인에게 발설할 수 없는 가족의 일까지 요리사에게 이야기를 할 정도였다. 그 사람은 명령에 반해 일본에 귀국한 채 북한에 돌아가지 않았다. 김정은은 이런 스시 장인을 공개적으로 북한에 초청하여 환대할 것이다. 또한 북한 당국은 올해 들어 평양 근교에서 종전 시의 일본인 유골을 발견했다는 통보를 했다. 그것을 계기로 북·일 적십자 접촉이 실현되고, 북일 정부 간 협의가 시작되려는 움직임이 있으며, 일본과의 관계 개선을 서두르는 자세가 보인다. 북한의 정책에서 지금까지 볼 수 없었던 일들이 현재 벌어지고 있다. 김정은 시대가 시작된 후, 분명히 북한의 정책에 변화가 생기고 있다.

### 3. 군사 전략은 이전 김정일의 정책을 상속

최근 김정은 제1서기는 이영호 총참모장의 경질을 실행했다. 이영호는 김정일 시대에 중요했던 인물이다. 김정은 제1서기의 시대에서 김정일 위원장이 실시한 인사는 김정은 ‘성역’이 아닌 것으로 판명된 것이다.

김정은 제1서기는 중요한 정책의 경우, 김정일 시대의 정책을 그대로 계승하고 있다. 특히 핵무기 개발을 지속하는 것을 분명히 하고 있다. 북한은 핵 억제력 강화를 지속하고 있으며, 한·미 군사 연습의 중지를 요구하고 있다. 또한 미국의 경우, 북·미 평화 협정 체결을 추구하고 있다. 즉, 이는 한국을 제외한 미·북 관계의 정상화를 의미한다. 북한은 이러한 정책을 공식적으로 계속 밝히고 있으며, 한국과의 공존을 부정하고 있다. 지금 북한에서 일어나고 있는 개혁·개방을 향한 정책 변화가 과연 일관성 있는 것일까? ① 미국 문화의 유입을 인정한다. ② 민중의 생활 향상을 중시한다. ③ 시장 경제의 요소를 도입한다. 이러한 정책과 미국이 기피 대량 살상 무기 개발을 계속 일관성이 없는 것인가? 개혁·개방을 향한 정책, 최근의 사회 변화는 과연 구조적인 것인지? 그렇지 않다면 지금까지처럼 이것은 표면적 전술인 것일까?

그리고 이러한 변화에 대해 염려하고 있는 것은 누구인가? 장성택 노동당 행정 부장, 김경희 당 경공업 부장이 중심축인가? 김정은 제1서기가 영향력을 잃고 있기 때문에 주위의 인물들이 실권을 쥐고 있는 것일까? 여러 가지 의문이 떠오른다. 이러한 질문에 대한 대답은 어렵다. 개혁·개방의 징후가 보이고 있긴 하지만, 이는 시간이 경과해야 알 수 있다.

그러나 북한의 정책에 그만큼의 모순은 없다고 본다. 북한은 핵무기 보유국으로서 핵 전략의 완성을 통해 인해 자신감을 갖게 되었다. 북한이 대륙 간 탄도탄으로 미국 동부를 공격할 수 있는 능력을 가지게 되면, 미국은 한반도에 대한 군사 개입을 포기할 것이며, 이 때, 북한은 특수부대를 보내 한국에 침투할 것이다. 북한은 북한 주도로 한반도를 통일 할 수 있다고 생각하기 시작했다. 그것이 북한의 핵전략이다. 북한은 대륙 간 탄도탄을 포함한 대량 살상 무기의 완성에 접근하려는 생각을 하고 있다. 김정은은 미국이 북한을 핵 보유국으로 인정하고 미·북 관계 정상화와 북·미 상호 불가침 협정 체결을 할 것이라고 생각하고 있다. 북·미 관계를 정상화하기 위한 열쇠는 북한이 개혁·개방 정책을 본격적으로 추진하느냐에 있다.

북한이 대량 살상 무기의 완성에 가까워지면 가까워질수록, 북한은 개혁·개방을 더 대담하게 진행할 것이고, 대미 관계 정상화를 추진할 필요성도 더 가까워질 것이다. 핵무기 개발과 미·북 관계 정상화, 그리고 북한의 개혁·개방은 동시에 진행될 것이다. 최근 북한의 새로운 정책은 핵무기의 완성과 개혁·개방이라는 동전의 양면성을 증명하고 있다.





## 북한의 개혁·개방 추진 실태와 환경 평가

안 의 식  
서울경제신문사 논설위원

### 1. 발표문 2

- 발표문 2의 요지는 김정은의 개혁·개방이 제한적일 것이라는 쪽에 무게중심을 둔 것으로 이해됨.
  - “최근 김정은의 발언은 개혁·개방에 대한 관심이 아니라 경제정상화 가능성에 대한 신임 통치자의 의욕을 표현한 것.”
  - “김정은 체제는 유혼에 따라 선군노선을 토대로 당면과제인 체제안정과 경제정상화에 주력하는 모양새를 취할 것으로 보인다.”
  
- 중국의 영향에 대한 중시
  - “북한 개혁·개방 가능성의 두 번째 요인은 이웃나라 중국의 경제강국 부상이 동북아 국가들에게 제공해 주는 새로운 경제적 기회다.”
  - “김정은 체제가 북한 내부환경을 개혁·개방 스타일로 바꿀지 여부는 중국의 동북 3성 지역 개발조치에 신지도부가 얼마나 호응하느냐에 달려 있다.”

### 2. 개혁·개방 움직임 보이는 이유

- 김정은이 처한 상황 (개혁·개방을 내세울 수밖에 없는 북한의 현실)
  - 2009년 말 화폐개혁 실패 이후 극심한 인플레이션 등 이중경제구조 심화. (화폐개혁에 따른 불만이 김정은에 집중)
  - 거스를 수 없는 시장경제화 경향
  - 인민생활 향상을 통한 체제 안정성 확보(김일성, 김정일에 비해 취약)

□ 제약요인

- 선군정치, 군부 등 지배연합의 기득권을 어떻게 개혁·개방과 조화시킬 것인가.

### 3. 특구형 개발모델

□ 특구형 개발모델

- 경제발전, 인민생활 향상, 체제 안정성 강화 등 개혁·개방의 필요성과 함께 실제 개혁·개방으로 시장경제가 확산될 경우에 발생할 체제불안을 최소화하기 위한 타협점
- 불이 번져나가는 개발방식이 아니라 특정지역을 특구로 개발하고 그러한 특구의 숫자를 여러 개로 확산시켜나가는 방식.

□ 장성택 방중 성과

- 황금평·위화도, 나선지구 공동개발을 위한 2개 관리위원회 출범 합의 추가 3개 특구 지정 검토 보도…신의주, 남포, 해주

### 4. 김정은 체제의 안정성

□ 개혁·개방 이전에 김정은 체제의 안정성은 더욱 중요하고 큰 문제.

- 북한 개혁·개방 논의가 확산되면서 김정은 체제의 안정성은 확보됐다고 자연스럽게 전제하게 됨. 그러나 체제의 안정성이 완전하게 확보됐다고 보기에는 여전히 의문임.
- 리영호의 해임과 군에 대한 당의 통제강화 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 어떻게 극복해 나갈 것인가?
- 개혁·개방 후퇴나 실패, 돌발사태 가능성도 염두에 둬야 함.

## 북한의 개혁·개방 추진 실태와 환경 평가

이 정 철  
 숭실대학교 교수

- 광범위한 자료와 역사적 구도 그리고 현재의 지정학적 입지 분석에 기반을 둔 우수한 연구임.
  - 미국과 중국의 세계적 전략과 동아시아 전략을 역사적으로 분석하고 현재 미중의 입장과 전략에 대한 탁월한 직관
  - 미중 사이에서 북한 보기라는 시대적 요구에 대한 해안이 돋보이는 연구임.
  
- 북한 개혁·개방 즉 북한 변화를 보는 미중의 시각을 분석하는 것도 근본적으로는 한국의 대북 정책에 대한 철학적 논쟁과 무관하지 않음.
  - 쟁점 1: 한국이 변해야 북한이 변하는가 vs. 북한이 변해야 한국이 변하는가
    - 동시 변화가 가능한가라는 문제의식이 투영될 수 있는가?
  - 쟁점 2: 비교북한변화론 vs. 미중의 감금구도 탈피 전략(약소국 전략론)
    - 후자의 경우 한국의 처지와 동병상련의 공감대 형성
  
- 미국과 중국의 대결 구도라는 신시대 조류를 전제로 한다면,
  - 균형자(balancer)론이나 헤징(hedging)전략의 가능성이 축소
    - 미국 스스로가 pivot의 역할을 자임하고 중국 역시 지역패권국가로 부상
  - 북한의 전통적 자립노선의 경제적 기반이 붕괴되면서 정책 자율성(autonomy)을 보장하지 못하는 상황이 초래되는가라는 추세에 주목
    - 북중관계에서 중국의 주도성(지역패권)이나 북한의 주도성(결박, tethering)이냐의 문제는 분석의 대상
  - 결국 북한 변화에 대한 미중 양자의 이익은 자국의 영향력 확대의 관점에서 볼

수밖에 없는 지극히 현실주의적 전략인 점을 인정해야 함.

□ 미국의 대북 전략

- 미국은 단기적 안정성을 원하기 때문에 북한의 변화를 원하는 전략이나 선호를 갖고 있지 않으나 북한 변화에 대한 요구는 점점 증진 중인 것이 사실임.
- 최근 미국은 대북 정책의 좌절을 경험한 후, 비핵화의 도구로서의 통일을 선호하는 분석이 점점
- 북한 문제가 미국의 대외 정책의 우선순위가 아닌 것은 비핵화 가능성이 낮아져서 이지 비핵화 자체에 대한 의지 저하는 아님.
  - 북한이 미안마 케이스를 따를 경우 북미관계 진전 가능성은 있지만 핵문제가 여전히 걸림돌일 것임.
- 결론적으로 미국은 북한의 개혁·개방 유도에 강한 의지를 갖고 있지 않고 있다고 보아야 하지 않을까? 그것을 미국의 전략적 인내의 본질로 보아야 함.

□ 중국의 이중성- 선의의 중재자 역할과 동맹 구조 간의 패러독스

- 중국의 경제적 영향력 증대, 북한의 대중 경제 의존에도 불구하고, 북한에 대한 정치적 영향력은 단기적으로는 비례해서 증대하지 않고 있음.
  - 북한의 경제심 증대 때문임.
- 북한의 대중 의존도 증대는 다른 요소들(기타국의 대북 제재 등)의 복합적 결과이지 중국의 의도가 아니라는 레토릭 추구
  - 중국은 다른 방식, 즉 북한의 개방 촉구를 통해 변화를 유도하는 방식을 선택
- 중국은 상호주의와 시장경제 원칙에 의거해 북중 경협 확대를 추진한다는 원칙하에서 북한에 대한 장기적 접근법을 진행하는 중국 나름의 '전략적 인내' 노선을 진행 중
  - 대중 무역 적자로 북한의 대내외적 행태에 대한 중국 영향력 증대가 가능한 상황을 대기

□ 결국 중국이 북한 문제를 미중 간 전략 구도하에서 다루는 접근법을 사용하는 데 비해 미국은 북한 문제를 비핵화의 차원에서 접근해 옴.

- 중국에게 북한 위탁 관리를 요구하는 미중협조체제의 실패 원인을 잘 분석해야 함.

- 2012년 중국의 ‘신형대국관계’ 레토릭의 실천적 구상과 파장을 잘 분석해야 할 시점임.
- 동시에 북한 권부의 변화와 관련한 다양한 시각들을 총체적으로 재검토할 필요 제기
  - 정책갈등
  - 권력갈등
  - 이익갈등
- 6.28을 통해 7.1 조치 논쟁을 재검토해야 한다는 문제제기는 매우 적절한 제안으로서, 북한 경제 정책 변화에 관해서는 인과관계에 대한 이론을 검토해야 할 시점.
  - 개혁퇴행 vs. 개혁위축
  - 이데올로기나 경제 실패가 개혁의 퇴행을 가져왔는가? vs. 대북제재가 개혁의 위축을 가져왔는가?
- 구체적 사례 : 거시경제불안정론에 대한 착시는 없는가?
  - 환율과 쌀가격의 유사 현상은 달러 표시 쌀 가격이 1달러/kg 그 이상의 의미가 있는가? 이는 국제 시세와 결부되어 볼 부분임.
  - 통화증발 문제는 화폐개혁의 연장선에서 볼 문제이고, 이중 환율 간 차이의 조정이라는 관점에서 볼 문제
  - 6.28 조치에 대한 평가가 과장되어 있는 측면은 없는가도 중요
    - 6.28이 조치인지 정책인지 담론인지도 검토가 필요



〈제2회의〉

북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한  
과제와 전망





# 북한경제의 시장화 촉진을 위한 과제와 전망

최수영

통일연구원 선임연구위원



## I. 문제의 제기

김정일이 사망한 후 북한의 권력은 김정은으로 빠르게 승계가 이루어졌다. 김정은은 지난해 12월 말 군 최고사령관, 올해 4월 중순 당 제1비서와 국방위원회 제1위원장에 추대되었고, 6월에는 원수직도 부여받았다. 사실상 북한에 김정일 체제가 출범함으로써 향후 북한의 대내외 정책 변화에 관심이 집중되고 있다.

김정은 체제 출범 후 북한의 공식적인 입장은 여전히 과거의 정책을 답습하는 것처럼 보인다. 김정은은 4월 6일 담화에서 김일성-김정일주의를 조선로동당의 지도사상으로 내세웠고, 4월 15일 김일성 100회 기념 열병식 공개연설에서 선군정치 계승을 분명히 밝혔기 때문이다. 또한 김정은은 특별히 새로운 경제 개혁·개방 조치를 공식적으로 발표한 바가 없다.

북한의 이런 표면적인 모습과는 달리 변화의 징후가 곳곳에서 포착되고 있다. 대북 소식통에 따르면 김정일 사후 시장에 대한 통제는 주민들이 체감할 수 있을 정도로 완화되었고, 북한 지도부가 경제개혁을 준비하고 있다는 소식도 전하고 있다. 공식 발표되지는 않았지만 새로운 개혁조치인 ‘6·28방침’이 하달되었고, 장성택 일행은 중국을 방문해(2012.8.13~18) 나선경제무역지대와 황금평·위화도경제개발 및 공동관리를 위한 조·중 제3차 회의에 참석하고 후진타오 주석, 원자바오 총리 등 중국 최고위 인사와 면담하였다.

이런 상황에도 불구하고 향후 북한이 정책 노선을 전환해 개혁·개방으로 나아갈지 아직은 미지수이다. 경제문제 해결을 위해 북한이 정책 노선을 실용주의로 재편해야 할 필요성은 어제 오늘의 일이 아니었지만 북한에서 이런 경제적 요구는 거의 대부분 정치논리에 밀려났다.

이 글은 2장에서 2000년대 김정일 시대의 경제개혁과 시장화의 영향, 그리고 3장에서 경제개혁의 후퇴와 반시장적 조치를 살펴본다. 4장에서는 앞서 언급한 김정은 체제의 시장 정책과 개혁·개방 징후를 다루고 있다. 5장에서는 이 글의 주제인 북한경제의 시장화 촉진을 위한 과제를 제시하고, 북한경제의 시장화를 전망한다.

## Ⅱ. 경제개혁 추진과 시장화의 영향

### 1. 경제개혁 추진 배경

북한의 총체적 경제위기 상황은 3저(低)와 3난(難)으로 설명되곤 한다. 북한은 기술 부족, 경쟁력 상실, 노동의욕 저하와 같은 3저 현상과 식량난, 에너지 및 원자재 부족, 외화난 등 3난에 직면해 왔다. 이런 북한의 경제난에 대해 대부분의 학자들은 공통된 견해를 피력하고 있다. 지난 시기 북한이 근본적인 체제 변화를 시도하지 않았기 때문에 사회주의 계획경제의 모순이 누적되어 나타난 현상이라는 것이다. 김정일 체제하에서도 ‘우리식 사회주의’ 고수 및 국방공업중심의 ‘선군경제노선’을 강조하면서 개혁과 개방으로 경제정책을 선화하지 않았기 때문에 경제발전의 기회를 놓쳤다는 것이다.

북한에서는 비공식경제(암시장)의 확산과 공식경제의 붕괴에 따른 각종 사회일탈행위가 만연하였다. 사회주의 계획경제의 특성에 기인하는 평균주의 분배의 부작용과 인센티브제도의 미비로 인해 산업 생산성은 지속적으로 하락하였다. 동시에 국가재정이 고갈됨에 따라 북한체제를 지탱해 온 배급제는 사실상 중단되었다. 그 결과 생존을 위해 시장에 의존해야 하는 대다수 주민들에게 체제 변화에 대한 요구가 싹트고 있었다.

아래로부터의 변화에 대한 바람, 즉 주민들의 요구를 수용하듯 북한 지도부에서도 변화에 대한 움직임이 보이고 있었다. 2001년 1월 북한은 ‘신사고(新思考)’를 제기하면서 사회 전반의 의식과 행동 변화를 독려하는 등 경제운영의 변화를 시사하였다. 또한 김정일은 신사고를 보다 구체화한 종자론, 신자력갱생론, 단변도약론 등의 개념을 제시하면서 인식과 발상의 전환을 촉구하였다.<sup>1)</sup>

이처럼 북한 지도부는 2000년대 초반 사회주의 경제관리의 변화를 모색하는 개혁 논리를 개발하고 강조해 왔다. 그리고 경제난을 극복하고 경제성장의 기반을 조성하기 위해서는 현 체제를 보다 효율적인 체제로 전환해 외부로부터 자본과 기술도입을 서둘러야 한다는 인식을 실행에 옮겼다. 북한은 2002년 7월 1일 일종의 경제개혁이라 할 수 있는 ‘7·1경제관리개선조치’(이하 7·1조치)를 단행하고, 개방의 일환으로 금강

---

1) 종자론은 각 분야에서 단기간에 성과를 거둘 수 있는 종자 개발을 독려하는 것으로 양어사업에서 메기, 대용작물로는 감자, 산업부문에서는 컴퓨터·IT 등을 우선 하자는 것이다. 신자력갱생론은 다른 나라와의 협력관계를 집단적 자력갱생으로, 과학기술 응용을 창조적 자력갱생으로 재해석하고 있다. 단변도약론은 과학기술 중시, IT산업 집중 육성 등을 통해 단기간에 경제발전을 이루자는 것이다.

산관광지구와 개성공업지구를 경제특구 형태로 남쪽에 개방하였다.

‘7·1조치’는 지난 반세기 북한에서 취해진 가장 획기적인 경제개혁 조치라 할 수 있다. 그렇지만 북한 경제정책의 기본방향이 개혁·개방으로 완전하게 전환한 것은 아니었다. 북한은 ‘7·1조치’를 통해 사회주의 경제체제의 점진적 개선에 방점을 두고 개혁을 추진한 것이다.

이런 사실은 ‘7·1조치’ 시행 이후 그해 9월 곧바로 ‘선군시대 경제건설 노선’을 새로운 경제운영 방침으로 제시한 데서 알 수 있다. 선군시대 경제운영 방침 하에 북한은 경제건설의 주력을 군(軍)으로 삼고 활용하면서 경제개선에 따른 시장요소의 확산이 가져올 체제의 이완과 사상적(이데올로기적) 혼란에 대처하고자 하였다. 결국 북한이 선군시대의 경제건설노선을 제시하면서 경제건설 방안의 하나로 사회주의 경제관리의 개선을 내세우는 것은 개혁과 개방, 나아가 진정한 시장지향적 개혁을 추진하자는 것은 아니었다.<sup>2)</sup>

## 2. 개혁과 시장화의 내용

북한은 분배에서의 평균주의 타파, 생산성 제고 및 국가의 재정부담 축소에 목표를 두고 ‘7·1조치’를 시행하였다. 이에 따라 북한에서는 물가와 생활비(임금)가 대폭 인상되고, 기업의 경영자율권은 확대되었으며, 개인과 기업에 대한 물질적 인센티브가 제고되었다. 대외경제부문에서는 2002년 하반기에 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구를 특구로 지정해 개방하였다.

2000년대 중반까지 북한은 농업·기업개혁을 포함하는 추가적인 경제개혁 조치를 내놓았다. 2003년에는 농민시장을 종합시장으로 개편하였고, 국영상점 경영권을 일부 기관·기업소에 이양하는 등 상업부문에서의 개혁조치도 있었다. 2004년부터는 농업부문에서 가족단위 영농과 공업부문에서는 시범적인 개혁조치를 실시하였다. 대외무역 활성화를 위해 무역 분권화 및 조직 정비 등 무역관리체계를 개편하고, 외국 기업의 대북 투자 촉진을 위해 외자유치 관련 법·제도를 개선하고 각종 우대조치를 발표하였다.

북한은 ‘7·1조치’를 통해 국정가격을 시장가격에 근접한 수준으로 현실화하였다. 이

---

2) 북한이 2002년 7월부터 시행한 사회주의 경제관리의 개선, 7·1조치는 “군수생산에 필요한 생산요소들을 선차적으로 보장하는 원칙에서 경제를 운영”할 것을 요구하는 선군시대 경제건설노선의 기본방침과는 잘 융합하지 않는다. 김재서, “선군원칙을 구현한 사회주의 경제관리,” 『경제연구』, 2004년 1호; 박홍규, “선군시대 경제건설로선의 정당성,” 『경제연구』, 2004년 1호.

에 따라 과거 가격보조를 위해 지출되던 국가 보조금이 줄어들게 되었다. 임금 인상과 동시에 생산성 제고를 목적으로 ‘변 수입’과 같은 실적에 따른 차등분배시스템을 도입하였다. 재정지출을 줄이기 위해서는 사회보장, 사회보험 등을 폐지·축소하고 기업의 재투자 자금의 일부는 기업이 자체 조달토록 하였다. 재정수입 확보를 위해서 기업소에 대한 조세제도를 개정하고 지방에 대해 사전적으로 결정된 금액을 중앙에 의무적으로 납부하도록 하였다. 구체적으로 협동농장에 대한 토지사용료 신설, 시장 매대에 대한 토지사용료 및 국가납부금 부과, 개인 상행위 및 가내수공업 등에서 발생하는 소득에 대해서도 징수하도록 하였다.

기업개혁과 관련하여 기업의 자율권 강화를 목적으로 과거 공장 당위원회에 집중되어 있던 기업의 경영권한을 ‘7·1조치’ 이후 지배인에게 이양하였다. 2004년부터는 일부 공장·기업소에 대해 개혁 조치를 시범적으로 실시하였다. 기업의 계획초과 생산품 및 자체로 자재를 조달해 생산한 제품에 대해서는 시장판매를 허용하였다. 기업은 ‘7·1조치’ 이후 국가가 정한 범위내에서 자체적으로 임금을 결정할 수 있게 되었고, 2004년부터는 임금의 상한선이 철폐되었다. 기업평가를 위해 ‘변수입지표’를 도입하였다.<sup>3)</sup>

2003년 3월 북한은 기존의 농민시장을 확대·개편해 ‘시장’으로 명칭을 바꾸는 등 농민시장을 종합시장으로 전환하는 획기적인 조치를 내놓았다.<sup>4)</sup> 북한은 종합시장의 운영을 위하여 시·군·구역의 면적과 주민 수를 고려하여 시장의 매대 수와 시장 위치를 결정하고, 종합시장 건물을 신축해 매대는 개인, 협동단체 및 기업에 임대하였다.<sup>5)</sup> 또한 종합시장에서의 거래와 관련해 각종 형태의 세금을 징수하였다.<sup>6)</sup>

종합시장이 설치됨에 따라 시장에서는 상업성이 지정한 국가 통제품을 제외한 모든 품목의 거래가 합법화되었다. 당국의 시장 운영방침(내각결정 제24호)에 따라 개인들이 생산한 제품들도 합법적으로 시장에서 거래할 수 있게 된 것이다. 이에 따라 개인

3) ‘변수입지표’는 경영효율화의 측면에서 판매수입(매출액)의 증대와 원가절감을 동시에 유도하는 효과가 있고, 또한 분배측면에서 근로의욕을 자극하는 물질적 인센티브로 작용한다. 임수호, 『계획과 시장의 공존』, (서울: 삼성경제연구소, 2008), pp. 190~191.

4) 2003년 5월 「내각지시 제24호」와 「내각결정 제27호」를 통해 시장의 설립과 관리운영에 대한 세부 지침을 만들었다. 그리고 「조선중앙통신」(2003.6.10)을 통해 농민시장이 ‘종합시장’으로 확대·개편되었다는 사실을 공표하였다.

5) 북한은 「상업법」 제86조를 개정해 농민시장의 개념을 폐지하고 이를 일반적 시장으로 변경하면서 시장 관리운영에 대한 지도권을 해당 상업지도기관에 부여하였다. 평양 통일거리시장의 판매 매대 중 약 5%는 공장·기업소 몫으로 할당되고 있다. 『조선신보』, 2003년 12월.

6) “시장에서 상품을 파는 단위는 시장사용료와 별도 자기 소득에 따른 국가납부금을 제때 바쳐야 한다.” 『조선신보』, 2003년 12월.

들은 시장판매를 목적으로 한 부업생산의 확대에 나서기 시작하였고, 일부에서는 점차 공장·기업소의 설비와 시설을 빌려 다량의 물건을 생산하는 단계로 발전하였다.<sup>7)</sup> 종합시장은 단순히 생계를 위한 거래의 장소가 아니라 주민들이 이윤 창출과 부를 축적하기 위해 장사를 하는 장소로 변화였다.

한편, 종합시장이 등장하면서 대부분의 국영상점은 공급 물자의 확보라는 측면에서 시장에 비해 더욱 열악한 상황에 처하게 되었다. 시장과의 경쟁에서 위기에 처한 국영상점을 살리기 위해 북한 당국은 국영상점을 사실상 시장가격이 적용되는 수매상점으로의 전환을 선택하였다. 국가는 무역회사를 비롯해 각종 기관·기업소·인민반에 영업을 부진한 일부 국영상점을 분양하고 임대료를 징수하였다. 이와 같이 종합시장의 등장 이후 국가유통망인 국영상점의 시장화도 진행되었다.

### 3. 개혁과 시장화의 영향

2000년대 초반 실험적으로 도입된 ‘7·1조치’와 추가적인 경제개혁, 그리고 종합시장의 허용은 북한경제와 사회 전반에 상당한 변화를 초래한 것으로 나타났다. 개혁이 진행되면서 북한에서는 국가계획영역의 축소 및 시장기능의 확대로 개인과 기업의 시장경제에 대한 인식이 제고되었다. 개인과 기업에 대해 성과에 따른 분배가 도입되고 배급제 등 국가의 공적 부조가 축소된 결과 개별 경제주체의 책임이 신장되었다. 전반적으로 개인과 기업에서 의식개혁이 일어나고, 시장경제에 대한 인식이 새롭게 제고되는 현상이 두드러졌다.

개혁이 진행되면서 북한에서는 농업·경공업 등 일부 산업에서는 생산성이 향상되고 개인 상업은 크게 활성화된 것으로 보인다. 그렇지만 투자재원 부족 및 원자재·에너지난이 지속됨으로써 산업 전반의 생산 증대는 일어나지 않았다. 다만 농업부문에서의 곡물생산 증가, 경공업 등 노동집약적 산업의 생산성 향상, 상거래 활성화가 관측되었다. 이런 일부 산업부문에서의 긍정적인 변화는 2000년대 초반 비록 성장률은 낮지만 북한 경제성장의 동력으로 작용한 것이다.

북한경제에 시장메커니즘의 도입과 확산은 경제개혁의 추진과 맞물려 진행되었다. 종합시장이 등장함으로써 북한 전역에서 시장을 통한 거래가 활성화되었다. 북한 당국

---

7) 현대화된 기계·설비를 구비하고 별도의 노동자를 고용해 대량생산하는 개인공장의 사례도 증가하였다는 연구도 있다. 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2009), p. 123.

은 종합시장에서 거래되는 주요 지표상품의 한도가격을 설정하고 10일에 한 번씩 가격을 검토·조정하도록 하였으나 실제로 이런 조치는 지켜지지 않았다. 북한이 국가의 가격제정·통제 기능을 표명하였음에도 불구하고, 시장에서는 기본적으로 수요와 공급의 원칙에 기초한 가격기구가 일반적으로 작동하게 된 것이다.

이런 경제개혁과 시장화의 진전 과정에 수반되는 필요악이 북한에서도 등장하고 있는 점은 간과할 수 없다. 북한 당국이 우려한 각종 사회일탈행위가 급속히 증가한 것이다. 북한에서는 개혁과 시장의 합법화 이후 사적 경제활동의 확산과 이윤 추구에 따른 배금주의의 확산으로 부정부패가 만연하고 범죄행위가 증가하는 등 자본주의 체제에서 흔하게 나타나는 병리현상이 급격히 증가하였다.

일반적으로 '7·1조치' 및 추가적인 경제개혁이 추진되는 동안 북한에서는 상당한 정도로 시장화가 진행된 것으로 파악되고 있다. 북한 당국은 시장을 사회주의 상업유통의 한 영역으로 인정하면서 다양한 시장의 등장과 기존 시장의 합법화를 허용하였다. 종합시장의 도입과 이를 통해 확산되고 있는 주민들과 기업들의 시장 참여를 통한 상거래의 증대는 시장화의 진전을 가늠할 수 있는 하나의 척도라 할 수 있다.

개혁 이후 북한의 시장화는 상품시장의 유통측면에서 집중되어 나타난 현상이라 할 수 있다. 그렇지만 상품시장에서조차도 상품의 공급이 제한되어 있기 때문에 유통측면에서의 시장화 확산을 제약한 것으로 판단된다. 장사꾼은 많지만 시장경제의 한 축을 담당할 판매를 목적으로 한 생산은 매우 빈약한 수준에 머물렀기 때문이다. 개혁조치 이후 개인의 서비스업 진출은 활기를 띠었으나 중국 제품에 밀려 개인수공업자의 시장을 겨냥한 생산 활동은 오히려 위축되었다는 주장도 있을 정도이다. 이 시기 북한에서 진행된 시장의 활성화를 보면서 이것을 경제 전반에 시장경제가 정착하는 것으로 확대 해석하는 것은 무리인 것 같다.

경제개혁 이후 시장경제에 참여하는 기업의 경우에도 생산 활동의 대부분은 국가의 계획과 통제에 의해 이루어졌다. 일부 계획 밖의 생산 및 판매 활동을 허용하였으나 그 수준은 미미하였고, 기업의 생산 활동을 장려하기 위한 실질적 인센티브는 여전히 제공되지 않았다. 경제개혁 이후에도 북한에서는 시장의 수요에 부응하는 민간기업의 출현이 거의 없었기 때문에 상품의 생산측면에서 시장경제는 진전이 더디어 매우 초보적인 수준에 머물렀다.



### Ⅲ. 경제개혁 후퇴와 반시장적 조치 시행

#### 1. 시장통제 강화

북한에서 계획경제의 실패를 만회하기 위해 도입된 경제개혁 조치는 예상 밖의 시장화 현상을 초래하였다. 국영기업조차 계획경제 영역 밖의 생산을 중시하고, 주민들은 직장을 이탈해 장사를 하는 등 불법적으로 비생산적 활동에 종사하는 등 부작용이 확산되고 있었다. 즉, 계획경제의 물질 기반이 서서히 잠식되고 국가가 동원할 수 있는 자원이 줄어들게 된 것이다.

북한 당국은 경제개혁 조치 이후 빠르게 번져나가는 시장화의 정치·사회적 부작용에 대처하기 위한 조치로 2005년 말부터 시장통제에 나서기 시작하였다. 북한은 박남기를 경제정책을 감독하도록 내세우고 당 계획재정부를 신설해 그에게 부장 자리를 제시(2005.7)하면서 경제정책의 주도권을 당으로 넘겼다. 2000년대 초반 개혁정책으로의 전환을 내각이 주도하였다면, 개혁 후퇴로의 선회는 당이 중심 역할을 맡게 된 것이다. 이런 점에서 북한이 취한 개혁·개방은 경제논리보다는 정치논리가 우선시되면서 경제난 해결을 위한 미봉책에 불과하였다.

북한 언론매체들의 시장 관련 반응은 ‘7·1조치’ 이후 2004년까지 대체로 긍정적이었다. 그러나 언론들은 다시 사회주의 계획경제의 원칙을 보다 강조하기 시작하였고,<sup>8)</sup> 시장통제로 나아가는 국가방침의 변화는 언론매체들의 보도내용 변화에 이어 곧바로 등장하였다. 2005년 10월 북한은 ‘국가배급제의 복귀’를 선언하고 ‘식량전매제(시장에서 식량거래) 금지’를 지시하는 등 시장에 대한 제재에 나선 것이다. 그렇지만 당국의 시장에서의 식량거래 금지 조치는 유명무실화되었는데 그 이유는 국가가 약속한 식량 배급이 실행되지 않았기 때문이다.

이후 북한에서는 2009년까지 시장에 대한 통제가 집중적으로 추진된 것으로 파악되고 있다. 시장 경제활동에 대한 세부적인 제재가 등장한 것은 2006년부터이다. 이러한 조치 중에는 이 해 12월 하달한 700g 이상의 배급 대상자인 17세 이상의 남성들이 장마당에서 장사를 금지하는 내용도 포함되었다. 2007년 들어와서는 시장에 대한 통제는 한층 강화되었다. 시장에 참여할 수 있는 연령대가 상향 조정되었고, 시장에서의 판매 품목 및 가격 제한 등이 엄격하게 이루어졌다.<sup>9)</sup> 이 해 10월 당 중앙위원회는 ‘시

8) 양운철, “분권화의 관점에서 본 북한의 시장 현황과 전망,” 『세종정책연구』, 2009년 제5권 1호, p. 11.

장에 대한 인식을 바로 가지고 인민의 이익을 침해하는 비사회주의 행위를 저지하자'는 제목의 지시문을 발표하였다. 여기에는 '시장은 반드시 극복해야만 하는 비사회주의 소굴'로 규정하는 표현이 담겨져 있다. 이를 통해 북한 당국의 시장에 대한 인식 변화가 종합시장을 허용할 때로부터 불과 몇 년 사이에 어떻게 달라졌는지를 잘 알 수 있다.

북한 당국의 시장통제 조치 속에는 종합시장의 폐지도 포함되어 있었다. 북한이 2008년 11월 하달한 내각지시문에 따르면 북한은 2009년 1월부터 종합시장을 폐지하고 시장체제를 과거 농민시장으로 환원할 계획이었다. 그러나 주민들의 강력한 저항 발생에 대한 우려와 지역 시장 담당 책임자들의 보류 요청 등으로 종합시장 폐지는 일단 시행이 잠정적으로 연기되었다.

2009년에도 시장통제 강화는 지속되었다. 3월에 장마당에서 팔지 말아야 할 통제물품을 공시하고 4월 1일부터 시행하였다. 5월 8일부터는 전국 시장에 대해 음식물 판매를 단속하고, 6월 중순경에는 평양 인근 평성도매시장을 폐쇄하였다. 이 밖에도 외화별이 기관들의 시장에서의 거래를 단속하였다.

시장통제정책은 국영(수매)상점의 운영에도 영향을 미쳤다. 상업국의 허가를 받은 개인이 국영상점을 인수·운영하도록 허용한 것을 모두 국가가 하도록 되돌려 놓았다. 평양을 시범으로 중국산 제품의 구입 및 판매를 중단하고, 신의주를 경유하지 않고 중국산 제품을 평양으로 바로 운송, 배급하라는 방침도 내렸다. 시장 거래의 대부분을 차지하는 중국산 제품의 거래를 중앙에서 통제함으로써 시장의 확산에 따르는 부작용을 줄여보자는 의도로 보인다.

## 2. 화폐개혁과 반시장적 조치

북한은 2009년 11월 30일 북한 '원' 구권을 신권과 100:1로 교환하는 '화폐교환'(화폐개혁)을 전격적으로 실시하였다.<sup>10)</sup> 이 화폐개혁(화폐교환 및 액면가치변경)은 2000년

---

9) 2007년 말에는 시장에서 장사하는 여성들에 대한 나이 제한을 두어 49세 이하 여성들에 대한 장사 금지 조치를 내렸다. 데일리NK 보도에 따르면, 2007년 11월 혜산에서는 의약품, 회령에서는 VCR, 술, 외화, 약품 등의 판매가 제한되었고, 평양에서는 상품의 양을 제한한다는 포고가 있었다고 한다. 12월에는 공산품을 국영상점에서만 판매할 수 있다는 방침이 정해져 시장에서의 공산품 판매가 금지되었다. 같은 달 북한을 방문한 게오르기 톨로라이아(브루킹스연구소 객원연구원)는 '이중가격'을 철폐할 계획이라는 정보를 들었다고 밝힌 바 있어 시장에서도 국정가격으로 거래를 해야 할 것이라고 한다.

10) 북한은 2009년 11월 말 '화폐교환'을 단행하였다. 그렇지만 북한 구권과 신권의 교환비율이 1:1 등가

대 중반부터 시작된 시장통제 강화와 병행 추진되었다. 특히 화폐개혁과 함께 외화사용에 대한 단속이 대대적으로 진행됨으로써 북한의 시장통제는 화폐개혁을 단행한 이후 몇 달간 정점에 이르게 되었다.

화폐개혁은 '7·1조치'와 추가적인 경제개혁의 결과, 경제 전반에 걸친 분권화 및 시장화 확산의 부작용이 누적되자 이를 시정하기 위한 수순의 일환으로 시도되었다. 북한 당국은 화폐개혁과 함께 물가와 임금을 재조정하여 근로자의 직장복귀와 국가유통망의 활성화를 도모하면서, 시중자금을 국가재정으로 환수하는 효과를 거둘 것으로 기대하였다. 즉, 북한의 화폐개혁은 시장통제 및 재정확충을 통한 계획경제의 전반적 복원에 목표를 두었다.

북한 당국은 극심한 물자부족에 시달리는 상황에서 화폐개혁을 통해 당국이 통화량을 관리하고 인위적으로 가격을 통제함으로써 시장가격을 하향조정한다는 거의 실현 불가능한 목표를 설정하였다. 이와 함께 임금을 종전 수준으로 지급함으로써 단기적으로 주민들의 실질소득 및 구매력이 크게 증가하는 인플레이션 유발 조치를 동시에 시행하였다.

이런 근본적인 한계 때문에 화폐개혁 이후 물가폭등과 화폐가치가 폭락하는 등 북한 당국의 기대와는 달리 경제는 한층 더 어려운 상황으로 내몰리게 되었다.<sup>11)</sup> 화폐개혁 이후 물가와 환율이 폭등하고 식량과 생필품 부족현상이 심화된 것이다. 물가폭등의 원인은 근본적으로 물자부족에 기인하지만 주민들의 구매력 증가와 시장통제 강화에 따라 시장 거래가 극도로 위축되었기 때문이다.

북한이 화폐개혁을 무리하게 추진한 것은 정치·사회적인 목적이 우선했기 때문인 것으로 보인다. 화폐개혁을 통해 김정일의 건강이상으로 통치력에 공백이 발생할지도 모르는 상황에 대비해서 김정은으로의 권력승계에 필요한 정치·사회적 기반을 확고하게 조성하려는 의도가 강하게 작용한 것 같다. 북한 당국은 현 체제에 도전할 수 있는 잠재세력으로 시장을 통해 자본과 재산을 형성한 소위 '시장세력'의 무력화를 시도한 것이다.

화폐개혁 단행 이후 북한이 취한 일부 시장폐쇄를 포함하는 강력한 시장통제는 '반

---

교환이 아닌 점에서 사실상 '화폐개혁'에 해당한다. 화폐개혁 조치에 따라 화폐의 교환 한도(세대당 구권 10만원)를 설정하고, 한도초과액은 은행 예치 후 추후 별도로 지급하도록 하였다. 이와 함께 물가는 2002년 7월 수준을 유지하고, 임금(생활비)은 종전금액을 보장한다고 하였다.

11) 화폐개혁 이후 쌀 1kg의 시장가격은 2009년 12월 20원(신권)에서 2010년 1월 말에는 600원으로 30배 정도 폭등하였다.

시장적' 조치임이 분명하다. 국가배급은 물론 국영 유통망마저 미비한 상황에서 반시장적 조치의 강행으로 주민들의 시장접근이 차단되고 시장을 통한 자력생존이 위협받게 되었다. 이에 따라 당국에 대한 주민들의 불평불만이 고조되고,<sup>12)</sup> 시장 단속요원 등 공권력에 대한 공공연한 도전이 일어났으며, 김정일의 지도력 및 후계자 김정은의 자질론에 대한 비판적 루머가 유포된 것으로 전해지고 있다. 과거와는 달리 화폐개혁 이후 주민들의 국가에 대한 적대적인 태도가 공공연하게 표출된 것으로 알려지고 있다.

### 3. 당국의 대응

화폐개혁과 병행 실시된 반시장적 조치는 두 달 정도가 지나자 사실상 철폐되었다. 당국의 반시장적 조치로 인해 경제활동이 위축되고 민심이반 현상이 현저해졌기 때문이다. 당국은 이례적으로 정책 실패를 인정하고 사태 진화에 적극 나섰다. 문제의 조기 해결을 위한 수습 방안으로 북한은 시장거래를 다시 허용하고, 화폐개혁의 실책 인정 및 책임자를 문책하였으며, 각급 기관에 대해서는 식량 확보를 독려하였다. 북한은 반시장적 조치에 따른 주민들의 동요를 더 이상 방관할 수 없는 상황에 처하게 되자 현실과 타협하여 시장거래를 다시 허용하는 쪽으로 정책을 선회할 수밖에 없었다.

북한은 2010년 2월부터 다시 종전처럼 시장에서 농산품은 물론 공산품과 수입품 거래를 허용하였다. 외화의 사용은 우선 호텔 등 외국인 출입이 빈번한 지역에 국한하여 허가하였다. 반시장적 조치에 따른 부작용 시정을 위하여 시장거래, 외환사용 및 대외 무역에 대한 통제를 완화한 것이다. 주민들의 반발에 굴복하여 2000년대 중반 이래 지속되어 온 시장에 대한 통제가 사실상 거의 사라지게 된 것이다.

화폐개혁을 주도한 인물로 알려진 노동당 계획재정부장 박남기는 2010년 1월 중순에 해임되었다. 내각총리 김영일은 2월 초 '무리한 화폐교환 추진'으로 인민생활에 어려움이 가중된 것에 대해 공개 사과하였다. 2월 중순에는 해외공관에 화폐개혁이 실패한 정책이었음을 시인하는 내용의 통지문을 발송한 바 있다. 6월 7일 개최된 최고인민회의에서 화폐개혁 당시 경제책임자였던 내각총리 김영일과 3명의 부총리가 소환(해임)되었다. 박남기는 이후 책임을 물어 총살형에 처해진 것으로 보도되고 있다. 이런 일련의 책임 추궁은 모두 화폐개혁 실패와 반시장적 조치의 부작용에 따른 주민들의 불만을 무마하기 위한 것이었다. 김정일 위원장도 화폐개혁과 반시장적 조치로 이반된

---

12) 『데일리NK』, 2010년 11월 1일.

민심을 수습하고자 주민들 위무에 직접 나선 것으로 보도되었다.

북한은 화폐개혁 이후 극심해진 물자부족 현상과 식량난 완화를 위해 각종 조치를 취하였다. 우선 각급 기관에 식량 확보를 독려하고, 긴급 구제미를 방출(2010.2.19)하였다. 모든 무역기관 및 외화별이 기관에 대해서는 각개전투식의 ‘식량수입 확대’를 지시하였다. 중국으로부터의 식량 확보 및 지원을 염두에 두고 김영일 당 국제부장은 중국을 방문(2.23)하였다. 화폐개혁의 후유증인 단기적인 식량부족 문제 해결을 위한 북한의 중국에 대한 의존은 한 걸음 나아가 본격적인 중국과의 경제협력을 앞당기는 계기로 작용하였다.

2010년 초부터 북한은 중국을 겨냥한 대외 경제활동의 강화를 모색하였다. 화폐개혁 이전부터 추진해 온 중국으로부터의 투자 유치에 적극 나섰고, 중국에 나진항 사용권을 부여하는 등 북·중 경제협력은 새로운 국면에 접어들게 되었다. 북한의 국가개발은행·수출입은행 설립 계획 발표, 김정일의 나선특구 방문 및 개발독려 등 대외활동 관련 행보에 나선 것은 모두 중국의 협력을 기대하면서 개발계획의 일환으로 전개되었다.

북한 당국이 화폐개혁과 반시장적 조치의 후유증 치유 및 주민 회유 노력만 한 것은 아니었다. 이런 노력과 함께 사회 통제력 회복을 위해 불온세력에 대한 통제 강화 등 대주민 통제활동도 병행하였다. 북한 내 남한물자 거래 등 ‘비사회주의 현상’에 대한 단속을 지속하고, 국경지역에 대한 통제와 검열을 강화한 것이다. 보위부 보안성 성명(2010.2.8)에서는 “불순세력을 쓸어버리기 위한 보복성전”을 선전하면서 주민들에게 공포감을 주입하였고, 공민증 교체사업(2.22-3.6)을 진행해 유동인구의 통제에도 적극 나서기도 하였다.

전반적으로 북한에서는 화폐개혁과 반시장적 조치의 실패로 2005년부터 시작된 시장경제에 대한 좌편향 정치논리는 후퇴한 것으로 보인다. 화폐개혁 이후 추진된 반시장적 조치는 오히려 김정일 후계구도 구축을 위한 경제적 기반 마련 및 치적 쌓기에도 불리한 상황을 연출하였기 때문이다. 주민들의 불만 해소와 경제 활성화 차원에서도 시장통제 완화는 불가피한 선택이었다.

## Ⅳ. 김정은 체제의 시장 정책과 개혁·개방 징후

### 1. 유연한 시장정책

김정은으로의 권력승계가 이루어진 후 지금까지 북한에서는 올해 초 일부 시점을 제외하고 시장에 대한 통제가 사실상 사라졌다. 최근 주민들의 시장활동은 매우 활발한 것으로 나타나고 있다.

북한은 김정일 사망을 공식 발표한 지난해 12월 19일부터 29일까지를 애도기간으로 정하고 종합시장 폐쇄 조치를 단행했다. 그러나 애도기간이 채 끝나기도 전인 12월 25일부터 장마당을 통한 장사를 부분적으로 허용한 것으로 알려지고 있다. 이유는 식량 및 생필품 확보에 어려움이 가중된 주민들의 불만이 터져 나왔기 때문이다. 지난해 12월 말부터 올해 초까지 중국과 인접한 국경지역에서는 국가보위부 산하 전파단속국과 해당지역 보위부가 함께 휴대폰 사용을 대대적으로 단속했다. 또한 김정일 사망 후 올해 3월 25일까지 100일간의 애도기간 중 주민들의 이동 등에 대한 통제를 강화했다. 국경지역의 경우에는 애도기간이 끝난 후에도 통제가 지속되었다.

그러나 김정은 체제는 주민들에 대해 선심성 선물 꾸러미를 지급하면서 주민들을 달래기도 하였다. 김정일 생일(광명성절)인 2월 16일을 앞두고 주민들에게 특별 배급을 실시한 것으로 전해졌다.<sup>13)</sup> 태양절(4.15)을 계기로 평양을 비롯하여 전국적으로 세대별 명절공급이 있었다.<sup>14)</sup> 이번 공급은 주민들이 만족할만한 정도는 아니지만 상당한 수준인 것으로 전해져 예년보다는 늘어난 것으로 보인다.

2012년 들어와서도 평양시민을 중심으로 급속히 확산되고 있는 내구소비재의 보급도 여전한 것으로 알려지고 있다. 특히 평양에서는 부분적인 도로체증이 발생할 정도로 자동차 보급도 확대되는 것으로 보도되고 있다. 북한 당국은 평양에 새로운 식당과 물품 공급소들이 연이어 등장하고 있음을 강조하고 있다. 평양에서의 시장경제활동은 김정일 애도기간 일부를 제외하고는 당초 예상과는 달리 자유롭게 이루어지고 있는 것으로 전해진다.

올해 시장과 관련한 조치 중에서 특기할만한 사실은 외화사용 금지조치이다. 북한은

---

13) 지역에 따라 공급량에 차이는 있지만 청진시는 5일분, 무산군은 7일분의 식량이 지급되었다. 『데일리 NK』, 2012년 2월 16일.

14) 정부에서 지원하는 식량배급과 식용유(기름) 외에 지방별로 품목을 추가하여 주민세대에 공급했다고 한다. NK지식인연대, 『북한뉴스』, 2012년 4월 16일.

1월 초 “달러와 인민폐를 비롯하여 외화를 시장에서 유통시키면 마약보다 엄중히 처벌하라”는 지시를 하달하면서 ‘외화사용금지령’을 내렸다.<sup>15)</sup> 이에 따라 물품을 외화로 거래하거나 불법 환전에 대한 단속이 강화되었고, 실제로 북한 보안당국은 시장이나 상점에서 외화를 사용하는 사람들을 적발하여 돈을 몰수했던 것으로 전해진다.<sup>16)</sup>

북한에서는 지속적인 물가상승으로 외화가 선호되고 있다. 외화사용이 전면 금지될 경우 북한 시장은 큰 혼란에 빠지게 된다. 대부분 시장을 통한 거래는 외화를 매개로 이루어지기 때문이다. 당국의 외화사용 단속에도 불구하고, 주민들의 외화사용은 별로 위축되지 않은 것 같다. 당국이 외화사용 단속을 강화하면 주민들은 외화를 보다 은밀하게 음성적으로 거래하면 되기 때문에 당국의 외화사용금지 조치는 실효성을 가질 수 없는 한계가 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 김정은 체제하에서 올해 1월에 취해진 외화사용 단속이 3월경부터는 거의 형식적으로 진행된 것으로 보인다.<sup>17)</sup>

김정은 체제 등장 이후 최근 시장통제 조치의 완화로 주민들이 다시 시장에 모여들어 시장은 거래가 활발하던 예전 시절로 돌아가는 모습을 보이고 있다. 북한은 개혁과 시장의 활성화가 체제불안의 요인으로 작용하거나 체제에 도전할 수 있을 정도로 성장하는 것은 용납하지 않고 있다. 그렇지만 북한의 최대 현안인 주민생활 향상이라는 목표 달성을 위해서는 시장을 묵인하지 않을 수 없다. 권력을 승계한 김정은 체제는 특히 주민들의 불만을 달래는 것이 무엇보다 중요하다. 국가가 주민들의 생활을 보장할 수 없는 상황이라면 북한 당국은 시장을 허용하는 것 외에 선택의 여지가 거의 없다. 김정은 체제하에서 북한 당국은 유연한 시장 정책을 펼쳐나가고 있다.

## 2. 새로운 경화 획득 방식 모색

김정은 체제의 등장 이후에도 북중교역의 급격한 증가추세는 지속되고 있다. 2010년 이후 북중무역의 빠른 증가를 통해 북한의 대외경제관계는 거의 북·중경제관계로 비쳐질 정도로 북한은 중국에 의존하고 있다. 북한은 그동안 수출을 자제해 왔던 무연탄, 철광석 등 전략물자의 대중 수출을 무리하게 확대해 왔다. 2012년 상반기에도 북한은 자체 생산능력이나 내부 수요에 비해 매우 과다한 수준의 전략물자(무연탄, 철광석,

---

15) 『데일리NK』, 2012년 1월 2일.

16) 좋은 벗들, 『오늘의 북한소식』, 2012년 1월 18일.

17) 『데일리NK』, 2012년 3월 19일.

귀금속 등)를 중국에 수출함으로써 부족한 외화(경화)를 확보하고자 시도하였다.

이런 무리한 수출방식은 북한 경제 내부에 다양한 문제들을 야기하게 된다. 전략물자 수출을 위해 타 부문 산업은 가동에 필요한 에너지 등 수급에 차질을 빚게 되고, 철광석의 대량 수출은 타 산업 부문에서 필요 원자재 확보를 어렵게 만든다. 보다 근본적으로 과연 이런 방식의 전략물자 수출이 지속될 수 있을지도 의문이다. 북한 당국도 이 점을 심각하게 고민하기 시작한 것으로 보인다. 올해 북한 대외경제부문에서는 전략물자의 수출 이외에 다른 방식으로 외화를 획득하기 위한 다양한 방안을 적극적으로 모색한 것으로 나타났다.

무엇보다도 북한은 중국으로부터의 투자 유치 및 확대를 위해 각종 제도 개선과 투자 유인 제공 등을 위해 제도적 보완작업을 강화해 왔다. 북한은 나진·선봉지역에 대한 중국의 투자 확대를 위해 양국 접경지역 도로 및 기간 인프라 구축에 적극 협력하고 있다. 투자 유치와 관련된 내부 규정 및 제도를 중국의 기준에 맞추어 변경하는 작업도 진행하였다. 함경도 등 일부 내륙지역의 지하자원 개발권을 투자를 전제로 중국에 허용하는 방안도 검토한 것으로 전해지고 있다. 이런 움직임은 김정일 사망 전에도 이미 진행되고 있었으나 김정은 체제의 공식 등장과 함께 더욱 가속화된 것이다. 북한은 중국으로부터의 투자 유치를 통해 부족한 외화를 획득하고자 중국과의 협력을 강화해 왔다.

한편, 북한은 올해부터 노동력의 대규모 해외송출에 대한 검토를 시작한 것으로 보인다. 당장 가능한 대규모 노동력 해외송출 대상국은 중국으로 양국 접경 인근 지역이 우선 검토 대상지역이다. 이 경우 북한은 노동력을 중국으로 송출하면서 집단적으로 거주시켜 관리하고자 논의한 것으로 파악된다. 그러나 이런 방식이라 할지라도 해외로 송출된 북한 노동자의 ‘자본주의’ 노출은 불가피하다. 과거 북한이 가장 기피해왔던 북한주민이 해외의 영향을 직접 받는 방식의 외화벌이 수단을 북한이 모색하고 있는 것이다. 북한 노동력의 대규모 해외(중국) 송출이 언제 성사될지 알 수 없지만 이미 일부 접경지역 중국 도시에는 북한 노동자들이 소규모로 진출한 것으로 전해진다. 중국 각지에 진출한 북한 상사와 식당 등 관련 북한 인력이 동북3성 일대로 모이고 있다는 이야기도 중국 현지에서는 나돌고 있다.

외화(경화) 확보를 위한 정상적인 방법은 해외 수출을 늘려나가는 것이다. 그러나 북한이 수출 주력품목으로 삼고 있는 전략물자의 경우 북한 생산능력의 한계, 타 산업 부문에 대한 부정적 영향에 노출되어 있다. 따라서 북한은 외화 확보를 위한 대체 방



안 마련이 시급한 실정이다. 김정은 체제에서는 단기적으로는 전략물자의 수출을 통해, 보다 장기적으로는 투자유치 확대 및 대규모 노동력 해외송출을 통한 외화 획득체계를 준비 중이다.

### 3. 개혁·개방의 징후

김정은의 권력승계가 기정사실로 된 후 향후 김정은 체제의 경제정책 방향에 대해서 전문가들은 대체로 북한은 당분간 체제안정에 주력하기 위해 새로운 경제정책의 도입은 모색하지 않을 것이라고 전망하였다. 북한은 현재의 경제난과 주민들의 생활고를 해결하기 위해 경제부문에서의 변화 필요성은 인정하지만, 김정일 유흔통치를 통해서 김정은 체제의 안정과 정당성 확보가 중요하기 때문에 과거의 경제정책에서 벗어난 큰 변화를 모색하기는 어렵다는 것이 이유다.

이와 같이 북한은 김정은 시대에서도 단기적으로 체제유지 강화를 위한 보수적 정책을 유지할 것으로 보였다. 대내적으로는 안정적으로 권력이양기를 관리하기 위한 경제정책을 추진하고, 대외적으로는 중국, 러시아 등과 전통적인 협력관계 강화 및 기존 합의사항을 구체화하는 조치 및 정책을 추진할 것으로 예상되었다.

그러나 김정은 체제의 등장 이후 북한 내부에서는 이른바 개혁·개방의 가능성에 대한 이야기가 계속 흘러나오고 있다.<sup>18)</sup> 김정은은 올해 현지지도를 하면서 ‘세계적인 추세’를 따라야 한다는 발언을 반복한 바 있고, 북한 내부에서도 개혁과 개방을 연구하는 일종의 현안팀이 가동되고 있다는 보도가 나오고 있다.

올해 북한이 새로운 경제관리 개선조치를 발표할 것이라는 소문이 여기저기에서 흘러나왔다. 이런 상황에서 대북 관련 인터넷 매체가 북한 당국이 6월 28일 ‘우리식의 새로운 경제관리체제를 확립할 데 대하여’라는 제목의 지침을 하달하였다고 보도함으로써 파장을 일으키고 있다.

‘6·28방침’의 핵심 내용은 협동농장과 국영기업소에 초기 생산에 필요한 비용을 우선적으로 보장하여 생산을 정상화시키겠다는 것이다.<sup>19)</sup> 농업부문에서는 협동농장의

---

18) 당 중앙위원회 정치국 위원 겸 최고인민회의 상임위원회 부위원장인 양형섭은 AP통신과의 인터뷰(2012.1.16)에서 ‘김정은이 지식기반경제를 만드는데 집중하고 중국을 포함한 다른 국가의 경제개혁 사례를 연구하고 있다’고 밝혔다. 또한 마이니치신문(2012.4.16)은 김정은의 1월 28일자 발언록을 입수해 ‘김정은이 자본주의적 방식의 도입을 포함한 경제개혁 논의를 촉구했다’고 보도했다.

19) 국회 정보위원회에서 이 조치의 주요 내용으로 협동농장의 분조 규모 축소, 공장·기업소의 경영

기본단위인 작업분조의 규모를 4~6명 단위로 축소해 경쟁을 유발하고 생산성을 향상 시키겠다는 내용도 담겨 있다. 분조의 축소를 통해 중국식 가족영농제의 장점을 도입 하겠다는 의도가 담겨 있는 것으로 보인다. 북한은 국영부분의 생산정상화를 위해 펴 프질 할 때 요구되는 ‘마중물’처럼 적어도 공식부분의 생산에 필요한 초기 재원은 정부가 우선 제공한다는 것이다. 이번 ‘6·28방침’은 10년 전 실시한 ‘7·1경제관리개선조치’와 크게 다르지 않다. 다만 생산에 필요한 초기 자금을 정부가 우선 투입한다는 점에서 과거 ‘7·1조치’에서 진일보한 측면이 있다.

비록 ‘6·28방침’에 대한 방식과 내용, 시행시기 등이 구체적으로 확인되지 않은 상태 이지만 이것은 북한의 변화를 초래할 수 있는 새로운 경제조치임이 분명하다. 보도에 따르면 북한은 몇몇 기업소를 선정하여 이 방침을 시범적으로 운영한 다음 10월 1일 부터 본격적으로 시행할 것으로 알려져 있다. ‘6·28 방침’은 김정은 체제의 개혁정책 추진의 신호탄이라는 분석도 제기되고 있다.

김정은은 8월 2일 평양에서 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장을 만나 중국의 경제개발 구상인 ‘12·5 계획’과 ‘샤오캉(소강) 사회’를 이례적으로 언급하며 중국의 개혁·개방을 높이 평가하고, “경제발전과 민생개선이 조선노동당의 목표”라고 말한 것으로 확인되었다.<sup>20)</sup> 또한 김영남 최고인민회의 상임위원장은 8월 7일 응우옌명 중 베트남 총리와의 하노이 회담에서 “베트남이 사회·경제 건설과 개발과정에서 쌓은 경험을 공유해 주기를 바란다”고 말한 것으로 전해진다.<sup>21)</sup>

김정은 체제 등장 이후 북한 수뇌부가 중국과 베트남의 개혁·개방 정책을 언급한 것에 대한 국내의 평가는 엇갈리고 있다. 한편에서는 김정은이 세습의 정당성을 확인 받고 인민들의 지지를 얻자면 경제발전이 급선무이며, 이를 위한 해법은 해외의 자본과 기술을 받아들이는 개방밖에 없어 중국과 베트남의 경험이 절실하다는 입장이다. 다른 한편에서는 김정은과 김영남의 발언이 북한 매체에서는 전혀 언급되지 않았다면 서 ‘진지한 개혁·개방’ 의지도 없으면서 외부 지원을 겨냥한 의례적인 멘트에 불과하다는 것이다.

---

자율권 확대, 당·군이 독점해 온 경제사업의 내각 이관 등을 꼽았다.

20) 『조선일보』, 2012년 8월 4일.

21) 『조선일보』, 2012년 8월 10일.

## V. 북한경제의 시장화 촉진 과제와 전망

### 1. 시장화의 시사점

사회주의 국가에서 국가가 배급을 제공하지 못하는 상황이라면 자연발생적인 시장의 확산을 막기는 쉽지 않다. 이런 점에서 본다면 북한이 '7·1조치'의 시행과 종합시장의 허용을 통해 시장을 확산시키고 이를 계획경제를 보완하고 정상화하는데 활용하고자 한 것은 적절한 선택이었다.

북한은 경제개혁 추진과정에서 시장경제를 일부 수용해 산업 생산성 향상과 재정의 건전화 등을 시도하였다. 개혁 추진과정에서 북한이 상품시장에서 제한적으로 시장화의 확대를 용인한 것은 계획경제의 근간을 무너뜨리지 않으면서도 계획경제 유지 및 정상화에 필요한 재정수입 확보가 가능하다고 판단했기 때문이다.

그러나 2000년대 초반 김정일 체제하에서 계획경제의 실패를 만회하기 위해 도입된 경제개혁 조치는 예상 밖의 시장화 현상을 초래하였다. 국영기업조차 계획경제 영역 밖의 생산을 중시하고, 주민들은 직장을 이탈해 장사를 하는 등 불법적으로 비생산적 활동에 종사하는 등 부작용이 확산되고 있었다. 즉, 계획경제의 물적 기반이 서서히 잠식되고 국가가 동원할 수 있는 자원이 줄어들게 된 것이다.

북한은 개혁을 추진하면서 계획경제의 틀 속에서만 시장의 확산을 용인하고 있었다. 북한은 생산성 향상을 위한 여러 가지 조치들을 도입했으나 실제로 이런 기업개혁의 시도조차 계획경제의 틀 속에서만 이루어졌다. 시장의 확산과 시장화는 궁극적으로 체제전환을 촉발할 위험성을 안고 있다는 북한 당국의 인식에는 변화가 일어나지 않았다. 따라서 북한은 경제개혁 조치 이후 빠르게 번져나가는 시장화의 정치·사회적 부작용에 대처하기 위한 조치로 2005년 말부터 시장통제 강화에 나서기 시작하였다.

북한경제의 시장화는 경제개혁 이후에 상업유통과 같은 영역에서만 진행되었다. 북한 당국은 시장거래 확산에 따른 부작용이 심각하다는 판단이 서면 언제라도 상업유통을 제한, 통제하는 조치를 통해 시장화 확산을 억제할 수 있다. 2000년대 중반부터 시작된 시장통제 강화는 북한이 계획경제부문의 안정을 위해 시장지향적 개혁을 중단할 수도 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

당국의 시장통제 강화로 시장에 모이는 사람들이 눈에 띄게 줄어들었다. 따라서 시장통제 조치는 표면적으로는 시장에서의 거래를 위축시키는 것으로 나타나 제대로 작동하는 것처럼 보였다. 그렇지만 시장통제에 대한 각종 방침에도 불구하고, 주민들의

대다수는 방침을 지키지 않거나 심지어 시장 관리원에게 뇌물을 주면서 장사를 하였다. 방침을 집행해야 할 각 지역 간부들조차 시장통제의 실효성에 대해 의문을 제기하고 있는 실정이었다. 시장에 대한 단속과 통제가 강화되었다는 사실은 역설적으로 당국의 시장통제가 제대로 작동하지 않았음을 반증하는 것으로 해석할 수 있다.

체제의 급격한 변화를 초래할지도 모르는 시장의 확산과 시장화의 진전에 대한 북한 당국의 대응은 딜레마에 처해 있었다. 시장의 확산에 따르는 부작용 시정을 위한 일상적인 통제는 실효성이 없고 강력한 통제는 주민들의 불만을 야기해 체제불안을 오히려 가중시키게 된다. 이런 상황에서 북한 당국이 시장통제에 나서는 것은 적어도 시장의 급격한 확산을 제어하는 효과는 기대할 수 있다고 믿었기 때문이다. 북한에서 시장의 확산, 시장화는 체제유지라는 국내 정치 현실을 반영, 전진과 정체를 반복하였다.

## 2. 시장화 촉진 과제

첫째, 북한경제의 시장화는 2000년대 초반 개혁시기에 큰 진전을 보인 것으로 평가된다. 북한이 개혁 추진과정에서 시장의 확대를 용인한 것은 국가가 경제적 지대를 수취하기 위해서, 계획부문의 자원을 주민들에게 변형하여 매각해 재정 수입을 확보하기 위해서 필요했기 때문이다. 그러나 미숙한 개혁 실험과 시장의 확산은 부작용을 양산함으로써 시장화를 가로막는 장애가 되고 말았다.

북한은 시장의 확산을 통해 계획경제의 물적 기반이 잠식되고 국가가 동원할 수 있는 자원이 줄어드는 부작용이 시장을 통한 국가의 재정수입 확보보다 더욱 큰 것으로 나타나자 2000년대 중반부터 서둘러 시장통제에 나섰다. 따라서 북한경제의 시장화 촉진을 위해서는 개혁 추진과정에 수반되는 부작용을 최소화하거나 아니면 시장을 통해 보다 많은 재정수입을 확보할 수 있어야 한다.

이 문제는 계획부문의 생산 정상화 또는 생산성 제고와 연관되어 있다. 국영기업과 같은 계획부문의 생산 확대는 시장 판매를 통해 국가 재정수입에 기여한다. ‘6·28방침’에서 국가가 국영부문의 생산 정상화를 위해 초기 생산비용을 우선 담보하겠다는 것은 올바른 판단이다. 그러나 생산 정상화를 위한 조치가 시행되더라도 개혁 시기 시장 확산의 부작용으로 지적된 국영부문에서 계획영역 밖으로의 자원 유출과 같은 부작용에 대비할 수 있어야 한다. 북한은 국영부문이 계획영역 밖의 생산에 대해서는 장려하되, 생산물의 시장 판매 등에 따르는 수입의 일정 부분을 재정확보를 위해 환수할 수

있는 장치를 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 시장에 대한 직·간접적인 통제가 사라져야 한다. 2009년 말 화폐개혁 이후 시장에 대한 통제 강화, 외화사용금지 조치 등은 주민들에게 식량 및 생필품 조달의 어려움을 가중시켜 주민들의 체제에 대한 불만만 고조시켰을 뿐 시장 거래를 근원적으로 차단할 수 없었다. 이미 오래전부터 북한에서는 일부 특권층과 평양지역을 제외한 대부분의 주민들은 국가배급체제에서 제외된 채 시장에 의존해 삶을 유지해 왔다. 북한에서는 시장을 배제한 일상적인 경제행위는 상상할 수조차 없는 엄연한 현실이다. 사회주의 국가에서 시장통제는 국가배급이 어느 정도 정상적으로 이루어질 때 작동할 수 있기 때문이다.

지난 시기 북한의 시장화는 주로 상업·유통부에서만 진행된 것으로 평가된다. 따라서 시장에 대한 통제로 장마당에 모여드는 주민들이 줄어들고, 시장을 통한 거래가 위축되는 결과를 초래하였다. 비록 북한에서 생산부문에서의 시장화가 초기 수준에 머물렀다 하더라도 시장통제는 생산부문에도 부정적 영향을 주게 된다. 경제개혁 이후 일부 주민들과 국영기업들은 시장 판매를 목적으로 생산활동을 영위한 것으로 보인다. 시장통제는 이런 경제주체들의 생산 의욕을 저하시키는 요인으로 작용하기 때문에 국가경제에 도움이 되지 않는다. 북한 당국의 시장에 대한 통제는 체제유지라는 명분만 가질 뿐 주민의 소비생활과 기업의 생산활동을 저해한다.

셋째, 국제경제와의 개방적 협력에 적극 나서야 한다. 개방의 의미는 ‘국제경제의 움직임에 부응하여 자국의 경제질서를 재편하는 것’이다. 1990년대 초반 북한은 나진·선봉지역을 경제특구로 지정하면서 이 지역에 대해서만 자본주의 시장경제 요소를 시범적으로 도입한 바 있다. 그렇지만 북한의 개방특구는 경제협력 대상국으로부터 투자는 유치하되 여기에 수반되는 영향력은 철저히 걸러내겠다는 소위 ‘모기장식’ 개방에 불과하였다. 마찬가지로 남북협력사업의 상징인 금강산관광특구 및 개성공단도 북한당국에 의해 통제된 폐쇄적 형태의 개방특구로 운영되었다. 이런 국제협력을 통해서 북한은 시장화의 바람을 차단해 왔다.

그러나 북한의 현 상황은 국제경제와의 교류협력에 있어서 북한식 개방을 고집할 수 없도록 종용하고 있다. 외국 투자자나 잠재적인 투자 유치 대상국은 결국에는 국제경제질서에 부합하지 않는 북한식 교류협력 방식이나 제도를 외면할 것이다. 최근 김정은의 해외 사례를 참고해야 한다는 언급이나 외국인 투자 유치를 위한 제도적 장치의 보완 등은 북한의 개방에 대한 변화된 모습을 반영하고 있는 것 같다.

북한이 부족한 외화 확보의 수단으로 삼고 있는 전략물자의 수출에만 의존하기에는 한계가 있다. 외화 획득을 위한 새로운 방식은 북한이 국제경제와의 개방적 협력에 나서는 것이다. 개방적 협력으로 북한은 과거 경제특구나 국경 인근 지역에서만 제한적으로 시장경제요소를 받아들인 데서 벗어날 수 있다. 개방적 협력은 북한 전역에 시장화를 촉진하는 계기가 될 것이다.

### 3. 전망

김정은의 등장 이후 표면적으로 김정일 시대와 경제 정책적 측면에서 크게 달라진 점은 보이지 않는다. 시장에 대한 정책 기조만 하더라도 화폐개혁 이후 김정일 사망 전 시기와 다르지 않다. 시장에 대한 통제는 지속되었지만 대체로 형식적인 통제에 머물러 시장에 대해 유화적인 태도를 보인 것이다. 중국과의 협력 강화를 통해 외화를 획득하고자 하는 노력도 김정일 사망 이전에 추진되어 왔다.

아직까지 안개에 쌓여 있지만 달라진 점이 있다면 노동력의 해외송출을 통한 외화 확보가 진행 중이라는 점이다. 노동력의 대규모 해외송출은 북한이 가장 기피하던 방식의 대외개방이라 할 수 있다. 외부와의 접촉을 차단하는 방식으로 개방을 추진해 온 북한이 자국 노동자가 직접 해외 사조에 노출되는 방식도 타진하고 있다는 점에서 성사 여부를 떠나 북한의 변화 움직임을 간파할 수 있다.

특히 개혁·개방과 관련해서는 북한 지도부는 상당한 정도로 그 방향에 대해 고민을 거듭하고 있는 것으로 보인다. 비록 김정은이 사회주의 원칙을 고수한다는 기본 전제 하에 ‘6·28방침’을 제시하고 있지만 이것은 북한에서 흔히 사용하는 수사(레토릭)일 가능성이 오히려 농후하다. 김정은 체제는 아버지 김정일 시대와의 차별화를 시도하고 있는 것 같다. 그러나 언제, 어떠한 형태로 차별화 시도가 구체화될지는 미지수이다. 분명한 것은 지금 북한에서 개혁·개방을 향한 여러 징후들이 나타나고 있음에 주목해야 한다는 점이다.

김정은 체제에서 향후 북한이 개혁·개방으로 나아갈지 아직 확실한 것은 없다. 북한의 정책적 선택은 정치적 안정에 대한 확신 여부에 따라 달라질 것이다. 체제가 안정되고 핵문제를 비롯한 대외 여건이 나아진다면 북한의 정책 방향은 경제발전에 보다 무게를 두게 될 것이다. 이 경우 북한은 비록 전면적 개혁·개방은 아니라 하더라도 경제발전을 위한 외부세계의 자본 유입 등을 목표로 상당한 정도의 개혁·개방을 추진할

가능성이 높다. 그러나 정치적 안정이 담보되지 않는다면 개혁·개방보다는 체제 단속을 위한 정책노선을 선택하게 될 것이다.

북한이 개혁·개방으로 정책을 전환하더라도 그 성공 여부는 매우 불확실하다. '6·28 방침'이 시행되어 국영기업에 대한 초기 자본을 정부가 우선 보장하더라도 기업이 지속적으로 확대재생산에 나설 수 있을지는 미지수이다. 기업들은 생산 정상화와 함께 정상이윤이 확보될 때 국가의 지원이 없더라도 생산활동을 계속할 수 있을 것이다. 이 문제는 기업의 경영자율권이 담보되어 시장을 통한 생산과 판매가 이루어질 때 해결이 가능하다. 북한의 개혁·개방 정책이 과거처럼 계획경제의 틀 속에서 경제개선 차원에 머문다면 실패를 반복할 따름이다. 개혁·개방은 계획경제를 뛰어 넘는 수준에서 시장경제를 과감하게 도입할 때 비로소 성공의 여지를 갖게 된다. 김정은 체제가 과감한 개혁·개방에 나설 준비가 되어 있는지 의문이다.

북한의 시장화 관련 전망은 경제 전반의 정책 방향에 좌우될 것이다. 북한이 개혁·개방으로 정책노선을 전환한다면 북한에서 시장화의 빠른 진전을 예상할 수 있다. 그렇다고 북한의 시장화가 정책 전환만으로는 앞으로 나아갈 수는 없다. 개혁·개방의 가시적인 성과가 나타날 때까지 북한은 시장에 대해 적절히 통제력을 행사함으로써 시장화의 급속한 진전을 억제하려 할 것이다. 만약 개혁·개방 정책이 '7·1조치'와 마찬가지로 성과보다는 체제에 부정적인 요인을 양산한다면 시장에 대한 강한 통제가 따를 수 있다.





# 개혁·개방 비교: 중국과 북한

Huji ZHAO

중국 북경대학 동북아 국제전략연구센터 겸임교수 정치학박사



## I. 중국의 정치이념 변화와 개혁·개방

개혁·개방을 전후로 중국의 정치이념은 근본적인 변화를 하였다. 아래 도표에서 보  
다시피 중국의 정치이념은 국제사회의 보편가치에 접근하는 방향으로 변화하고 있다

<표 1> 모택동과 덩소평의 정치가치지향 비교

모택동	덩소평
이상주의	현실주의
이념주의	실용주의
국가조합주의	사회조합주의

1970년대 말, 중국은 덩소평의 현실주의, 실용주의, 조합주의 정치이념에 의해 개혁  
의 길로 들어서기 시작해 4개(농업, 공업, 국방, 과학기술) 현대화 실현을 최고의 정책  
목표로 설정하고 본격적인 경제개혁을 시작하였다. 경제체제는 다섯 단계를 거쳐 개혁  
되어 왔다.

1978-1988	계획경제체제 내의 상품경제의 부분적 도입시기
1989-1991	새장경제 주장과 시장경제 비난시기
1992-1997	새장경제론에서 시장경제론으로의 과도기
1997-2002	시장경제 전면도입기
2002-현재	시장경제 확립기

1970년대 말부터 현재까지의 경제개혁은 세 가지 권력관계의 변화로 요약할 수 있다.

첫째, 국가와 개인 사이의 권리 재분배이다. 개혁 전 국민들의 모든 선택권은 국가에  
집중되어 있었으므로 국민은 절대적으로 수동적인 위치에 있어 자신의 노력으로 자신  
의 생활을 개선할 수 있는 권리가 없었다. 개혁 후 선택권이 국민들에게 돌아옴으로써  
국민은 자기 생활의 주인이 되고 있다.

둘째, 정부와 기업 사이의 권리 재분배이다. 개혁 전 기업은 단순한 생산 조직으로  
어떠한 자주권도 없었다. 개혁 후 경영권이 정부로부터 기업으로 이전되어 기업은 명  
실상부한 경영의 주체로 변신하였다.

셋째, 중앙 정부와 지방 정부 사이의 권력의 재분배이다. 개혁 전 지방 정부는 중앙 정부의 연장선으로만 존재하였으나, 개혁 후 정책 결정권이 점차 하부조직으로 이전되어 “시장경제하에서는 정책 결정단위가 작으면 작을수록 좋다”라는 원칙이 관철되기 시작하면서 지방 정부는 또 하나의 역할, 즉 지방이익을 대표하는 역할을 맡았다.

개방은 단기간 내에 막대한 자금과 기술, 관리 방법, 그리고 국제시장 등 경제 개발에 필수적인 요소들을 제공해 주었다.

개혁을 통해 생산된 국민 기업 및 지방 정부들의 활력과 개방을 통해 얻어진 상기의 요소들이 복합적으로 작용하면서 오늘의 발전을 이루었다.

중국의 경험은 다음과 같은 몇 가지를 시사한다.

첫째, 사회주의 체제의 개혁·개방은 정치이념의 변화, 즉 이상주의에서 현실주의로의 전환이 기본전제가 된다. 이념적 가치를 현실적 가치보다 더 중요시하는 상황에서 개혁·개방은 있을 수 없다.

둘째, 사회주의 체제의 개혁과 개방은 동전의 양면과도 같다. 개혁이 없는 개방은 의미가 없으며 개방이 없는 개혁 또한 무의미한 것이다.

셋째, 국가안전보장은 개방에 필수조건이다. 외부로부터의 압력과 위협은 내부 통제력의 강화, 중앙 정부의 동원능력과 통제력의 강화를 불러올 수밖에 없다. 20세기 70년대 초 중국은 냉전구조가 해체되면서 국가 안전위협에서 벗어날 수 있었다. 외부로부터 오는 위협이 약화되면서 국가 내부의 문제점들이 두드러지게 부각되기 시작하였다. 등소평은 이런 상황 속에서 여러 차례 반복된 시행착오에 대한 반성, 선진국과의 엄청난 발전 차이에서 오는 압력, 그리고 경쟁 속에서 통치의 정당성을 입증할 수밖에 없는 통치환경에서 오는 압력 등을 거대한 동력으로 변환시켜 ‘흰 고양이든 검은 고양이든 쥐 잡는 것이 좋은 고양이’라는 현실주의 이념을 이끌어냈고 중국을 개혁·개방으로 이끌었다.

## II. 북한의 정치이념

북한의 정치이념은 개혁·개방 전 중국의 정치이념과 상당한 유사성을 보이고 있다. 두 나라 정치 엘리트집단 성원들은 극히 유사한 공간적 환경과 문화적 환경 속에서 십분 유사한 정치가치를 공유하였다.

첫째, 전쟁과 준 전쟁 상황 속에서 똑같은 것을 경험하였다. 중국 공산당은 창립에서 정권 창출까지 전쟁만 경험하였고 정권 창출에서 냉전체제 해체까지 준 전쟁 상황이였다. 북한의 핵심 엘리트 집단도 전쟁과 준 전쟁 속에서 같은 것을 경험하였다.

둘째, 모택동과 김일성은 정권을 잡기까지 열세로서 강세를 상대해야 했다. 정권을 잡은 후에도 약세에 처한 사회주의 진영에서 강세에 처한 자본주의 진영을 상대해야 하였다. 현 정권에 도전한 모택동은 2만 5천리 장정, 장기간에 걸친 지하활동 등 열악한 환경 속에서 생존의 위협을 이겨야 하였다. 김일성도 열악한 심산 밀림 속에서 굶주림, 전멸 등 생존위협을 경험하였다.

셋째, 유사한 문화자원을 공유하였다. 유교문화, 마르크스주의, 군사문화는 모택동과 김일성이 공유한 문화자원이었다. 이 세 문화자원은 전쟁과 준(準)전쟁의 열악한 생존환경과 열세 대 강세 등의 환경 속에서 결합되고 강화되어 모택동과 김일성의 정치가치지향을 형성했다. 우선, 흑백논리를 극단화시켰다. 모택동과 김일성은 모든 사물을 양립할 수 없는 두 가지로 구조화시켰다. 예를 들어, 자산계급과 무산계급, 자본주의와 사회주의 등이 그것이다. 다음은 정신적 힘에 대한 집착인데 극히 열악한 환경 속에서 혁명대오의 성원들은 비공리주의적인 정신적 힘으로 상상조차 어려운 고난을 극복하였다. 정권을 잡은 후에도 모택동과 김일성은 여전히 정신적 힘에 집착하면서 전체 사회성원들에게 비공리주의를 강요하였다. 그 다음은 '이상주의'이다. 모택동과 김일성은 오늘의 현실적인 어떤 가치보다 내일의 이상에 더 비중을 두면서 정신적 힘에 의해 유토피아적인 내일의 이상을 실현하려고 백방 노력하였다. 마지막으로, 인간에 대한 불신인데, 열악한 생존환경에서 인간 사이의 신임관계는 특별히 두텁거나 아니면 늘 위협받을 수밖에 없는 양극사이에서 균형을 잡기 힘들었다.

개혁·개방 후 중국의 가치지향은 근본적인 변화를 보이고 있다. 중국의 정치가치지향은 국제사회의 보편가치에 접근하는 방향으로 변화하고 있다. 하지만 북한의 정치가치지향은 그 반대 방향으로 변화하고 있다. 선군정치가 바로 그것이다.

김정일 위원장의 선군정치에 관한 언어표현은 48단락밖에 안 되는데 논리적으로 요약해보면 다음의 몇 가지로 정리된다.

우선 흑백논리의 극단화이다. 냉전 구조 해체의 결과는 평화와 안정이 아니라 침략과 전쟁이라는 것이다. 동서 대결로 양극으로 갈라졌던 세계가 미국의 세력권 안에 든 하나의 세계로, 지구상에는 자본주의만이 존재하는 미국 일국이 지배하는 일극화된 세계로 되려는, 다시 말해서 미국이 세계의 제왕으로 군림하는 강권질서로 변해간다는

것이다. 냉전 후 사회주의와 자본주의 정치 군사대결구조의 중심은 중·소·미에서 조선반도로 옮겨졌다는 것이다. 소련 동구의 붕괴는 집권당이 군대통제권을 상실했기 때문이라는 것이다. 마르크스주의 한계성이 바로 사회주의 혁명과 사회주의 건설 시기에 군대가 핵심 역량을 발견하지 못한 데 있다고 보는 북한은 대내외적으로 사회주의 체제를 뒤엎으려는 반동세력이 존재하는 한 군사가 제일이라고 한다.

다음, 총대 제일주의이다. “정치는 계급 또는 사회공동이익에 맞게 사람들의 활동을 통일적으로 조직하고 지휘하는 사회적 기능이다,” “이런 정치를 하자면 힘이 있어야 한다. 정치를 할 수 있는 힘은 곧 정치권력인데 정치권력은 군권에서 최대치를 이루며 또 군권에 의해서만 가장 확실하게 담보된다”는 것이다.

마지막으로 사생결단 논리이다. “선군정치는 죽음을 각오한 정치”이며 “총대에다 사생결단의 의지를 더한 것이 바로 우리의 선군정치”라는 것이다. “죽음이 두려워 이것저것 재면서 한걸음 두걸음 물러서면 오히려 더 큰 희생을 가져올 뿐”이고 “죽음을 두려워하지 않는 전사의 앞에는 적이 없다”는 것이다.

선군 정치는 미국 우익 정권의 강경노선에 대응하는 부득불의 전략 선택일 수도 있으며 경제위기와 사회위기로부터 야기되는 정치위기를 사전에 차단하기 위한 전략적 선택일 수도 있다. 하지만 선군정치는 필경 국제사회의 보편가치에 상충되는 것으로서 동북아시아 평화 체제 구축에 가장 큰 장애요인으로 부각되고 있다.

올바른 이념은 옳은 정책을 낳게 되고 좋은 정책은 좋은 결과를 가져올 수밖에 없다. 거꾸로 말하면 잘못된 이념은 잘못된 정책과 나쁜 결과를 낳을 수밖에 없고 따라서 정책의 변화는 이념의 변화에서만 기대할 수 있다고 할 것이다. 북한의 정치 이념은 어떤 경우에러야 변할지 심사숙고해야 할 일이다.

### Ⅲ. 김정일시대 북한의 생존 전략

북한은 80년대 말부터 심각한 구조적 위기에 빠지기 시작하였고 위기탈출을 위하여 일련의 전략적 선택을 취하였다. ‘선군정치’, ‘7.1조치’, ‘핵개발’ 등은 구조적인 위기를 극복하기 위한 전략적 선택이라 할 수 있을 것이다.

각종 물자의 부족과 통치정당성 위기, 장기적이고 전면적인 경제위기는 국민들의 생활의 질을 급격히 하강시켰고 심지어는 생존을 위협하는 데까지 이르렀다. 이는 정당

성 위기를 초래하고 있으며 정치위기를 잉태하고 있는 듯이 보인다.

20세기 90년대 이후 북한의 경제는 구조적 균형을 잃었고 식량부족, 대외무역의 악화와 외환부족 에너지 부족, 원자재 부족 등 전면적인 구조적 위기에 빠지게 되었다.

**자력갱생과 정치 통제력의 약화.** 사회주의 체제에서 배급제와 계획 체제는 중앙 정부의 정치 통제력을 뒷받침해주는 가장 중요한 수단 중의 하나임과 동시에 기본적인 경제질서라 할 수 있을 것이다. 장기적인 경제위기는 이 기본질서를 파괴하고 있으며 따라서 중앙정부의 통제력을 약화시키고 있는 것 같다.

90년대 중반 이후 북한은 부득불 중앙 정부의 식량분배권을 도와 군에 내려보내고 각 도와 군들에게 자력갱생으로 식량 공급을 해결할 것을 요구하고 있다. 중앙 정부는 식량 공급량을 감소했을 뿐만 아니라, 심지어 “국가에서 3개월분을 공급하고 외국지원으로 3개월분, 직장에서 3개월분, 개인적으로 3개월분을 해결 할 것”을 요구하는 데까지 이르렀다. 식량 문제에서의 자력갱생은 중앙 정부의 통제력을 약화시킴과 동시에 지역격차와 지방보호주의를 야기시키고 있다.

현재, 도와 군은 사실상 독립적인 경제운영 단위로 변하고 있다. 중앙 정부가 공급하는 계획 내의 원자재는 계획의 10-20%에도 미치지 못하기 때문에 각 도와 군에서는 자체로 조달할 수밖에 없다. 현재 각 군 단위들은 독자적으로 대외무역, 외화 벌이 활동을 진행하고 있다. 이런 상황은 계획체계가 약화된 결과임과 동시에 계획체계를 진일보 마비시키고 있다. 이런 상황은 중앙 정부의 자원 추출 능력과 자원 재분배 능력을 약화시키고 중앙 정부의 통치정당성에 어두운 그림자를 드리우고 있다.

‘제2경제’의 만연과 중앙 정부 통제력의 약화. ‘제2경제’는 합법적인 사적 경제 활동, 불법적인 사적 경제 활동, 계획 내의 불법적 경제 활동 등 여러 가지 형태로 존재한다. 합법적인 사적 경제 활동은 농산물의 사적경작(떼기밭, 부업밭 등) 가내 작업반 등 개인부업(가내 작업반 부업반) 형태로 진행되고 있다. 불법적인 사적 경제 활동은 소규모 지하 생산, 밀수 행위, 사채 거래 및 주택 거래 등 여러 가지 형태로 진행되고 있다. 계획 내의 불법적 경제 활동은 기업소 간 뒷거래, 국영 부문의 절취행위, 외화 벌이와 관련한 불법 활동 등으로 나타나고 있다.

‘제2경제’는 각종 물자의 부족 현상을 다소 완화하여 일반 대중들의 불만, 나아가 정치적 불만을 어느 정도 해소하는 역할을 수행한다고 할 수 있다. 다른 한편, ‘제2경제’의 만연은 대중들의 ‘탈정치화’ 등 현상을 초래함으로써 정치 통치력을 크게 약화시키고 있는 듯하다.

사실상 ‘제2경제’는 기존의 국가와 사회관계를 변화시키고 있다. 기존 체제 내에서는 독립적인 시민사회란 존재하지 않는다. 대중들의 모든 것은 국가에 의해 지배되고 관리되어왔다. ‘제2경제’의 만연으로 대중들의 생활영위는 국가로부터 분리되어 국가에 의지할 수 없는 독자적인 부분으로 형성되고 있다. 그들의 주 관심사는 생활영위로 옮겨지고 있고 그로 인하여 ‘일체정치화’ 사회의 기본 질서에 영향 줌으로써 정치 통제력을 약화시키고 있다.

‘제2경제’는 당 국가의 간부층에 대한 통제력을 약화시키고 있다. ‘제2경제’의 만연으로 상당수 간부들의 주 수입원이 국가에서 주는 월급이 아닌 ‘제2경제’로 옮겨지고 있다. 비공식적인 수입원을 만들어내기 위한 간부들 내부의 공생 협력네트워크가 증대하고 있다. 계획 분배 물자를 저가로 배분받아 고가로 처분하고 허위 비용 보고, 상급 기관 기만, 뒷거래 뇌물 증여 등의 행위들이 만연하고 있다. 김정일 위원장은 “사회주의는 과학이다”라는 연설문에서 다음과 같이 지적하고 있다. “당일꾼들이 인민대중의 이익을 침해하고 극소수 특권층의 이익을 옹호하게 되면 인민의 항거와 규탄을 면치 못하게 된다”, “사회주의에서 부정부패에 반대하는 투쟁을 벌이지 않으면 일부 준비되지 못한 간부들이 사상적으로 변질돼 인민들로부터 유리되고 특수 계층화될 수 있다.”

계획경제체제에서 당 국가의 권력과 권위는 생산수단에 대한 소유, 취업기회, 생활필수품, 신분 지위 상승에 필요한 자원에 대한 조직화된 독점에 기초한다고 할 수 있다. 당 국가의 상기 자원공급 능력이 떨어질 경우 국민들의 당국에 대한 의존도는 약화될 수밖에 없고 국민들은 그 대안적인 자원을 이용할 수밖에 없다.

‘제2경제’의 만연은 바로 이런 맥락에서 당 국가의 정치 통제력을 약화시키고 있는 것이다.

위에서 언급한 정당성 위기 통제력의 약화 등은 현재로서는 당 국가의 통치를 직접 위협하는 상황까지는 아닌 것으로 보이며 단지 정치 위기를 잉태하고 있는 것으로 보인다.

**정치 생존전략으로서의 선군정치.** 위에서 언급한 바와 같이 구조적이고 전면적인 경제 위기는 통치 정당성과 통치력을 위협하고 있다. 선군정치는 잠재적인 정치위기의 표면화를 사전에 차단하기 위한 정치 생존전략으로 보인다. 북한은 선군정치의 창시기를 20세기 90년대 중반이라고 지적하면서 그 시대적 상황을 다음과 같이 설명하고 있다. 우선 국제상황은 “약육강식의 법칙이 작용하고 총칼의 물리적 힘이 모든 것을 결정하는 비정상적인 사태가 조성된 조건에서 지난날처럼 혁명 령도에서 노동계급을 내세우고 노동계급의 혁명 정신만 강조해서는 사회주의도 지켜낼 수 없고 나라와 민족



의 운명도 지켜낼 수 없다”는 것이다. 다음 국내상황은 “민족사에 일찌기 없었던 대국상 사회주의 시장의 붕괴와 연이은 자연 재해로 인한 참기 어려운 경제적 난관으로 우리 인민이 전례없는 시련을 겪고 있는 이시기를 두고 제국주의 세력들은 우리 나라 사회주의가 조만간에 붕괴될 것이라고 떠들어 왔다”는 것이다. 그리하여 북한을 “정치적 고립, 경제적 봉쇄, 군사적 압력은 우리 인민으로 하여금 사회주의를 고수하느냐 마느냐하는 갈림길에 서게 하였다”는 것이다. 바로 이런 위기 상황 속에서 선택한 정치 생존 전략이 선군정치인 것이다.

고도로 일원화된 명령 복종 체계, 엄밀한 위계질서, 엄격한 규율, 발달된 정보수단, 집단주의 정신 등 특수한 조직체로서의 군대는 기동능력이 가장 높고 조직화 수준이 가장 높으며 합법적으로 무력을 독점한 특수한 조직이다. 군대는 그 목적이 전체 국가와 민족의 안녕과 번영을 위한 것이므로 군대는 민간 조직에 비해 그 공공성이 강하고 아울러 군인에게는 민간인에 비해 훨씬 높은 충성, 희생과 봉사 정신이 요구된다.

북한에서 군대는 상기의 특징을 지닌 외에 집단주의 희생 정신, 충성, 봉사정신 등이 보다 강화되어 있다. 이것이야말로 김정일 위원장의 위기 관리 체계로서 선군정치를 선택한 주 원인이라 할 수 있을 것이다.

**경제생존전략.** 1984년 중국의 개혁·개방이 성과를 보기 시작하면서 북한도 개방을 탐색하기 시작하였고 소련 동구권이 붕괴된 1991년부터 북한은 체제 내의 개선을 시도하기 시작하였다. 아래의 도표에서 볼 수 있는 바와 같이 1998년부터 체제 내의 국부적인 개혁을 탐색하기 시작하였고 2002년의 7.1조치는 체제 자체의 개혁, 즉 위에서 언급한 세가지 권력 권리 재분배 과정을 시작하였다.

단계	목적	내용	체제변화
개방탐색기 1984-1991	국제시장의 새로운구축	합자법제정 외자유치	변화 없음
체제 내 개선기 1991-1998	자금유치 기술유치 산업구조개선	46부외자법제정 경제특구 설립 대제일주의 방침제시	국부적 변화
체제 내 국부개혁기 1998-2002	기술장비개선 과리체제개선	과학기술 투입 확대 정부산업농업체제 조절	국부적 변화
체제개혁탐색기 2002-	가격에 상품가치반영 수입과 노동성과 연결 지방정부 적극성 자극 외자와 기술유치	물가월급조절 국민권리확대 기업권력확대 중앙지방관계조절	구조적 변화

이 조치로 하여 국가의 재정 부담이 일부 감소하였고 노동자 농민들의 생산 적극성이 제고되었으며 따라서 일부 품목의 생산량은 늘어나기 시작하였고 공공자산 낭비 현상도 줄기 시작하였다. 그러나 이 개혁은 처음부터 여러 가지 위기를 잉태하고 있었다. 첫째, 이 개혁은 월급과 물가의 조절로부터 시작되었다. 그렇기 때문에 성공의 관건은 식량과 각종 생필품의 지속적인 공급이었다. 개방이 뒤따르지 않는 상황에서는 낡은 시설, 낡은 기술, 원자재의 절대부족 등이 원인이 되어 시장수요를 전혀 만족시킬 수 없었다. 국민들 손에 집중된 대량의 화폐가 시장에 흘러들어 가면서 통화팽창이 급속히 형성되었다. 현재로서는 통화 팽창을 풀어낼 수 있는 가능성이 전혀 보이지 않는다. 둘째, 균형을 잃은 산업구조이다. 북한의 경제총량 중 군수산업은 너무나 큰 비중을 차지하고 있다. 이런 경제 구조가 원활하게 운영되려면 세 가지 조건이 필수적이다. 하나는 안정된 군수품 시장이다. 상당규모를 갖춘 안정된 군수품 시장이 없이는 군수산업 중심의 경제 구조가 정상적으로 가동될 수 없다. 국내 수요는 어디까지나 한계가 있기 때문이다. 다음 조건은 지속적으로 안정된 생산량이다. 안정되고 지속적인 생산량은 원자재, 에너지 등 물자의 지속적인 공급과 생산능력을 필요로 한다. 북한에는 이런 조건이 갖추어져 있지 않는 듯이 보인다. 마지막으로 상품자체의 품질이다. 높은 품질은 판로 개척의 전제 조건 중의 하나이다.

상기의 상황은 군수 산업 중심의 산업 구조가 정상 가동될 수 없음을 말해줌과 동시에 북한의 산업구조는 이미 붕괴된 산업이라고 해도 과언이 아님을 시사해준다.

중국의 경험으로 보면 군수산업의 민영화가 경제 개혁 성공의 열쇠 중의 하나였다. 따라서 국제환경의 평화, 즉 냉전구조의 해체 및 국가 안정 보장이 군수산업 민영화의 전제 조건이기도 하였다. 북한은 이런 조건을 갖추고 있지 못하며 또 만들어 낼 수 있는 상황이 아니다.

셋째, 개방의 부재이다. 권력 내지 권리의 재분배를 핵심으로 하는 개혁은 체제 내의 원동력을 창조한다. 자체의 동력으로 약동하기 시작하는 체제는 반드시 개방을 필요로 한다. 개방은 네 가지를 제공한다. 즉, 단기간 내에 대량의 자금, 기술, 관리 방법과 시장을 제공한다. 그러므로 개혁과 개방은 갈라놓을 수 없는 것이다. 북한은 핵개발과 선군 정치로 개방의 가능성을 차단하여 놓고 있다.

**비대칭 억제 전략으로서의 핵개발.** 비대칭 억제전략은 열세에 처한 일방이 강적의 강점을 피하고 그 약점을 공격하여 강적을 억제하는 전략인 바 하기의 네 가지를 핵심 요인으로 한다. 첫째, 상대방을 위협할 수 있는 실제능력을 갖춘다. 둘째, 위협 능력을

실제 사용할 의지를 갖추고 있다. 셋째, 위협능력과 실제 사용 의지를 상대방에게 전달한다. 넷째, 상대방은 위협 능력과 실제 사용 의지를 믿는다.

북한의 핵개발은 비대칭 억제 전략으로 이용됨과 동시에 경제 위기 탈출 수단, 내부 위기 억제 수단으로도 이용되고 있는 듯이 보인다. 소련 동구권의 붕괴, 중국의 개혁·개방, 한중수교 등 국제적 요인들은 북한으로 하여금 심각한 피포위, 피봉쇄, 피고립 의식 속에 깊이 빠지도록 하였다. 특히 한중수교는 자기 힘만이 안정 보장의 유일한 출로라는 의식을 자극하였다. 이런 의식은 비대칭 억제 전략을 선택하기에 충분하였다.

**3대 생존전략 간의 상충 관계.** 선군정치는 비상시기의 위기관리 체계이다. 그러나 북한은 선군정치를 사회주의 혁명과 건설시기의 기본 정치방식이라고 표방하고 있다. 기본 정치방식으로서의 선군정치의 정당성은 외부로부터 오는 심각한 국가안전 위협을 전제로 한다. 이와 반대로 경제생존전략으로서의 7.1조치는 단기 내에 대량의 자금, 기술과 시장 공급을 해결해주는 대외 개방을 절대적으로 필요로 한다. 그런데 개혁·개방은 국가 안전보장을 절대적인 전제로 한다. 국가안전보장 전략으로서의 핵개발은 개혁·개방 특히 개방과 상충된다. 선군정치도 개혁·개방, 특히 개방과 상충된다. 개방은 평화적 환경을 전제조건으로 하고 선군정치는 외부로부터의 위협을 전제로 하기 때문이다.

군수 산업의 민영화는 경제구조 활성화의 필수조건이다. 그런데 군수산업의 민영화 역시 선군정치와 핵개발과는 상충되고 있다. 현재 북한의 3대 전략은 서로 상충하면서 악순환을 거듭하고 있는 듯이 보인다.

#### IV. 김정은의 ‘6.28방침’의 성격과 그 전망

김정은은 신경제정책을 입안하고 있는 듯하다. “우리식 새로운 경제 관리 체계를 확립하는 것에 대하여”라는 제목을 붙인 비공개 내부방침이 그것이다(이하 ‘6·28 방침’). 언론보도에 의하면 김정은은 ‘6·28 방침’의 책정에 대하여 다음과 같이 말했다. “세계에서 가장 좋은 표본으로 여겨지는 외국의 사례를 참고로 우리 고유한 경제 관리 방법을 개선해 나간다.” 6·28 방침은 오는 10월 1일부터 시행될 것으로 보인다. 언론에서 전해지는 정보에 의하면 신정책의 단편적인 골자는 다음과 같다. ① 국가가 공동 농장과 국영기업에 대해서 생산에 필요한 비용(자재와 원재료 구입비용)을 지불한다. ②

생산물의 판매 수입은 국가와 생산 단위(농장과 공장·기업소) 간에 일정한 비율로 배분한다. ③ 지불되는 대금과 분배금에 대해서는 설정된 ‘가변 가격(시장가격)’으로 계산한다.

‘6·28 방침’은 ‘7.1조치’ 내지 그 이후 진행된 여러 가지 관리방법 개선조치를 바탕으로 하고 있는바 종합적으로 볼 때 이런 조치들은 그 성격상 이익의 다원화와 세 가지 권력관계의 변화로 요약할 수 있다.

첫째, 국가와 개인 사이의 권력 내지 이익 재분배이다. 조치실행 전 국민들의 모든 선택권은 국가에 집중되어 있었으므로 국민은 절대적으로 수동적인 위치에 있어 자신의 노력으로 자신의 생활을 개선할 수 있는 권리가 없었다. 6·28 방침은 선택권을 국민들에게 돌려줌으로써 국민들이 자기 생활의 주인이 되게 하는 또 한번의 시도이다.

둘째, 정부와 기업 사이의 권력 내지 이익 재분배이다. 조치실행 전 기업은 단순한 생산조직으로 어떠한 자주권도 없었다. 조치실행 후 경영권의 일부가 정부로부터 기업으로 이전되어 기업이 경영주체로 변신하기 시작하는 것이다.

셋째, 중앙 정부와 지방 정부 사이의 권력 내지 이익의 재분배이다. 조치실행 전 지방 정부는 중앙 정부의 연장선으로만 존재하였으나, 조치실행 후 정책 결정권이 점차 하부조직으로 이전되기 시작하여 지방 정부는 또 하나의 역할, 즉 지방이익의 대표 역할을 맡기 시작하는 것이다.

이익의 다원화와 권력관계의 변화로 개인 기업체 지방정부들은 활력을 가지게 될 것이다. 개방은 단기간 내에 막대한 자금과 기술, 관리방법, 그리고 국제시장 등 경제 개선에 필수적인 요소들을 제공해준다. 목전 북한의 개방은 아주 제한적이다. 공간적으로 개방은 나선과 신의주 지역에 제한되어 있다.

제한적인 개혁이 전체적 개혁으로 이어질 수도 있고 선행된 개혁이 개방을 불러올 가능성 또한 있다고 보아야 할 것이다. 중국의 개방도 개혁에 뒤따라 이루어졌으며 전체적 개방은 14개 지역에 한정된 국지적 개방으로 시작되었고 14개 특구 또한 심천특구의 성공에 이어 확대되었다. 상기한 바와 같이 북한의 위로부터 아래로의 전체적 개방은 현재로서는 불가능하다. 그러나 나선, 신의주 등 지역의 국지적 개방이 성공을 거둔다면 그 파급 효과는 대단히 클 것이다. 북한의 국지적 개방과 국지적 개혁이 전체적 개혁과 전체적 개방으로 이어질 수도 있다고 보아야 할 것이다.

권력기반이 어느 정도 자리 잡아가고 있는 상황에서 경제개선은 선택이 아니라 필수이다. 김정은은 통치능력과 통치정당성을 증명할 수밖에 없다. 경제개선이 최우선과

제로 될 수밖에 없다. 이는 선택이 아니라 통치의 필수이다. 그런 맥락에서 ‘6·28 방침’을 풀이해야 할 것이다.

이영호 숙청은 ‘6·28 방침’ 실행에 대한 김정은의 확고한 의지와 능력의 과시라고 보아도 무방할 것이다. 하지만 ‘6·28 방침’의 성공여부 내지는 전체적인 개혁과 개방으로의 연장 가능성 여부는 현재로서는 예측 불가능이다. 왜냐하면 관련된 변수가 너무 많기 때문이다. 중국의 경험으로 보면 적어도 하기의 몇 가지 변수들은 빼놓을 수 없다.

첫째, 개발도상국으로 피할 수 없는 첫 번째 경제적인 도전이 바로 통화팽창이다. 북한은 벌써 심각한 통화팽창에 빠져있고 그 개선 가능성이 보이지 않고 있다.

둘째, 군수산업이 과다비중을 차지하고 있는 산업구조를 어떻게 개선할 것이냐이다. 중국이 개혁 초기에 진행한 군수산업의 민영화는 경제개선의 결정적 요인의 하나였다. 산업구조 조정은 이념, 국제정세 판단, 당군관계 등 많은 요인들과 묶여있다. 쉽게 풀 수는 없는 문제이다.

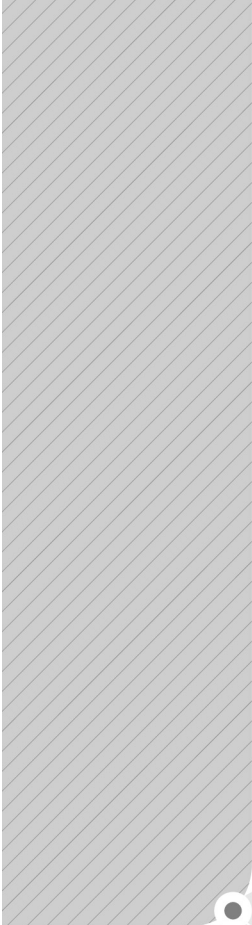
셋째, 당군관계이다. 선군정치하에서의 본격적인 개혁·개방은 불가능하다. 선군정치는 기본이념, 국제정세 판단, 정치권력의 역학관계 등과 직결되어 있다. 최룡해와 같은 민간인이 하루아침에 군부의 최고수장으로 군림하였다. 당군관계가 어떻게 정리될지 지금으로서는 예측 불가능이다.

넷째, 신세력과 원로세력의 관계이다. 신세력은 권력중심을 차지하기 시작했다. 원로세력의 지지는 신세력에게 필수이다. 권력중심을 차지한 신세력이 원로세력의 지지를 어떻게 이끌어 낼지 미지수이다.

다섯째, 개혁·개방과 핵개발 및 국가안전보장의 관계이다. 선군정치는 외부로부터의 심각한 압박과 긴장 관계에 그 정당성이 기반한다. 핵개발의 정당성도 여기에 있다고 해야 할 것이다. 선군정치와 핵개발은 본격적인 개혁·개방의 기본적인 걸림돌이다. 피고립, 피포위 의식에서 벗어나지 않고서는 핵개발과 선군정치를 포기할 수 없으며 본격적인 개혁·개방은 당연히 불가능한 것이다.

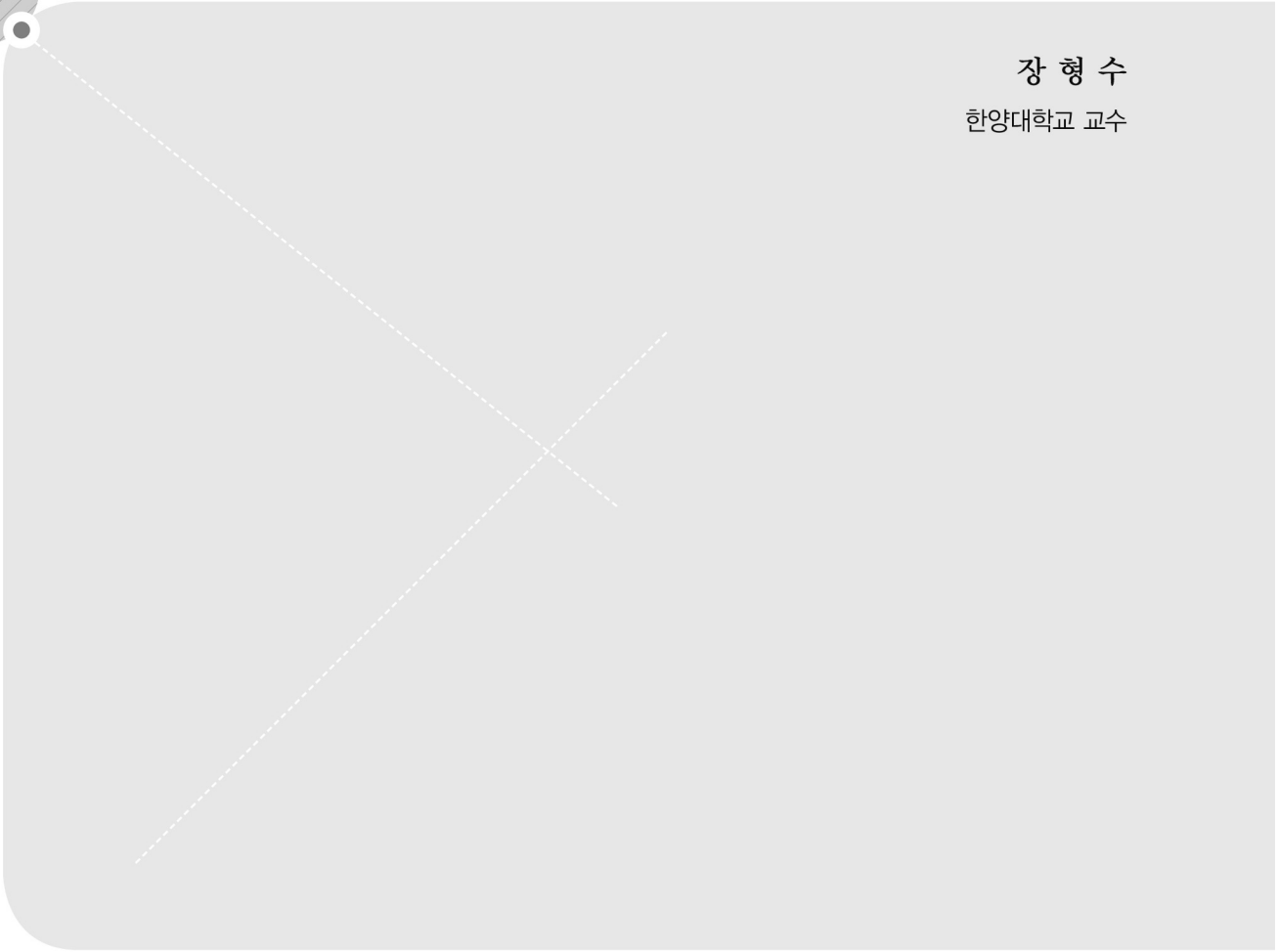
상술한 바와 같이, 사회주의 체제의 개방·개혁은 마치 동전의 양면과도 같다. 개방이 없는 개혁과 개혁이 없는 개방 모두 별 의미가 없다. 선군정치와 핵개발은 본격적인 개혁·개방의 기본적인 걸림돌이다. 피고립, 피포위 의식에서 벗어나지 않고서는 핵개발과 선군정치를 포기할 수 없으며 본격적인 개혁·개방은 당연히 불가능한 것이다. 다른 한편, 제한적인 개혁이 전체적 개혁으로 이어질 수 있고 선행된 개혁이 개방을 불러올 가능성 또한 있다고 보아야 할 것이다. 중국의 개방도 개혁에 뒤따라 이루어졌

으며 전체적 개방은 14개 지역에 한정된 국지적 개방으로 시작되었고 14개 특구 또한 심천특구의 성공에 이어 확대되었다. 나선, 신의주 등 지역의 국지적 개방이 성공을 거둔다면 그 파급 효과는 대단히 클 것이다. 북한의 국지적 개방과 국지적 개혁이 전체적 개혁과 전체적 개방으로 이어질 수도 있다고 보고 국제사회는 그에 적극 협력해야 할 것이다. 나선, 신의주 지역은 국제사회가 북한에 영향을 미칠 수 있는 유일한 창구이다. 국제사회는 공동협력하여 북한의 국지적 개방을 성공하게 하는데 힘을 모아 야 할 것이다.



# 북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 개발협력 추진 과제와 전망

장 형 수  
한양대학교 교수







## I. 문제 제기

김정은 체제하에서 북한의 개혁·개방 가능성은 얼마나 될까? 이 질문에 대한 답은 상당히 다양하다. 김정은은 김정일과 달리 스위스에서 유학하여 국제적인 감각이 있어 결국 북한이 나아갈 길은 개혁·개방밖에 없다는 것을 알고 있으므로 적절한 시점이 되면 개혁·개방 조치를 취할 것이라는 의견도 있다. 김정은 정권이 등장한 이후 김정은에 대한 첫 찬양가인 ‘최후의 승리를 향하여 앞으로!’의 제2절에서 김정일 시대의 통치이념인 ‘선군정치’를 그리고 제3절에서 북한은 김정은 시대를 상징하는 문구로 ‘새 세기 산업혁명’을 내세웠다. 새로운 사상과 비전을 통치이념으로 제시한다는 측면에서 볼 때 ‘새 세기 산업혁명’은 일견 파격적이다. 또한 최근 북한 조선중앙통신 등 북한 매체에서는 ‘세계적 추세’라는 표현이 자주 등장하고 있다. 김정이 예민한 청소년기 대부분을 스위스에서 보낸 경험이 있는 새로운 북한 지도자는 이전 지도자와는 다른 경제정책노선을 선택할 가능성이 있을 것이다. 한편 북한의 정치·경제적 버팀목 역할을 하고 있는 중국이 북한의 개혁·개방을 바라고 있으며 중국 지도자들이 이를 공개석상에서 북한에 제안하고 있으므로 북한이 중국식 개혁·개방에 나설 것이라는 관측도 있으며, 최근에는 북한이 베트남식 개혁·개방에 관심을 표시하고 있다는 보도도 있다.

한편, 북한과 같은 극단적인 독재체제에서는 개혁·개방을 통해 외국 문물이 들어오면 순식간에 주민들 속에서 사상적 이완이 발생하고 이로부터 지도부에 대한 반감이 촉발하여 체제안정이 크게 위협을 받기 때문에 절대로 개혁·개방을 할 수 없다는 논리가 있다. 한편 북한의 엘리트 관료들은 김정일 시대의 경험에 비추어 2000년대 초반 지도자가 지시한 “개혁”을 적극적으로 추진하던 선배들이 불과 몇 년 후에 지도자의 변덕으로 인해 숙청당한 것을 목도한 학습효과<sup>2)</sup>로 인하여 김정은 시대에 새로운 개혁을 추진하더라도 이에 소극적일 수밖에 없다는 주장도 가능하다.

우리가 북한의 개혁·개방 가능성에 관심을 가지는 이유는 그 자체로서도 그렇지만 우리의 대북정책에서 매우 중요한 이슈이기 때문이다. 우리의 대북정책에 대해서는 북한이 개혁·개방의 방향으로 나아가도록 유도해야 한다는 견해가 다수이다. 이는 북한이 개혁·개방을 통하여 경제발전을 이루는 것이 통일의 시기와 관계없이 필요하다는

---

1) 이는 김정은이 2012년 4월 15일 김일성 100회 생일 기념 열병식 연설에서 마지막에 던진 구호와 같다.

2) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09)”, (경남대학교 대학원 박사학위논문, 2009.)

인식을 바탕으로 하고 있다. 그런데 우리는 위의 논의에서 각각 전제하고 있는 개혁·개방이라는 문구의 의미와 맥락이 각각 일정한 차이점을 보인다는 것을 알 수 있다. 모든 연구 및 토론의 출발점은 서로 같은 언어로 논의를 전개해야 한다는데 대해서는 이견의 여지가 없을 것이다. 북한이 개혁·개방을 할 것인가에 대한 질문은 북한이(이러이러한) 개혁·개방을 하기 위한 전제조건이 무엇인가라는 질문으로 대체 가능할 것이다.<sup>3)</sup>

본 연구에서는 우선 개혁·개방의 일반적인 개념을 살펴본 뒤, 이른바 중국·베트남식 개혁·개방의 특징을 고찰한다. 이 과정에서 그동안 우리가 일반적으로 이해해왔던 중국·베트남식 개혁·개방이 실상은 다소 다르다는 것을 발견할 것이다. 북한의 ‘개혁·개방’을 촉진하는 것이 필요하다는데 다수가 동의할 것이다. 본 논문에서는 북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 접근에서 개발협력 방식이 지니는 특징과 의미를 살펴본다. 그동안 우리와 국제기구가 추진해온 개발협력 방식의 성격과 한계를 정리하고, 우리가 국제사회와의 협력을 통해서 추진해야 하는 과제를 제시한다.

## II. 개혁·개방의 개념과 그 진화

개혁·개방이라는 용어가 정확히 무엇을 의미하는지는 논란의 여지가 있다. 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 등 국제금융기구에서 사용하는 개혁·개방의 의미도 시대에 따라 변화되어왔다. 세계은행 등 국제금융기구에서 자금지원 조건으로 개혁·개방을 본격적으로 제기하기 시작한 것은 1980년대였다.<sup>4)</sup> 두 번에 걸친 석유파기로 인해 중남미 국가를 비롯한 상당수의 개발도상국들이 단순한 외화유동성 위기가 아닌 구조적인 경제위기를 겪게 되자 국제금융기구는 자금지원에 대한 조건으로 구조조정을 요구하게 된다. 이러한 구조조정 프로그램의 주요 내용은 1989년 Williamson이 정리하여 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’로 명명하였다.<sup>5)</sup> 워싱턴 컨

3) 장형수(2012)는 북한 체제의 개혁·개방 가능성을 그 실현을 위한 전제조건 측면에서 접근하고 북한 정권이 실현할 개연성이 있는 개혁·개방의 성격과 특성에 대해 논의하고 있다.

4) 장형수·김석진·김정수, “국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구”, 『경제인문사회연구회 협동연구 11-15-04』, (서울: 통일연구원, 2011), pp. 16~23.

5) John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform,” John Williamson, (eds.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990).

센서스의 10개 주요 정책은 ① 균형재정 유지, ② 기업에 대한 보조금 철폐; 보건과 교육, 사회간접자본 등 공공재를 중심으로 재정지출 전환, ③ 조세 징수 기반 확대와 형평성을 결합한 조세개혁, ④ 금리 자유화, ⑤ (장기적) 시장에서 결정되는 환율, ⑥ 무역 자유화, ⑦ 해외 자본의 국내 직접투자 자유화, ⑧ 국유기업의 민영화(privatization), ⑨ 기업의 자유로운 설립과 경쟁 제고를 위한 규제 완화(deregulation), ⑩ 사유재산권의 보호 등이다.<sup>6)</sup> 이는 시장의 효율적인 자원배분기능을 강조하는 신자유주의적인 정책조합으로서 일반적으로 개혁·개방의 주요 내용으로 일컬어지고 있다.

한편 1990년대 초 구소련이 해체되면서 러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 아르메니아, 에스토니아, 우크라이나, 몽골 등 20여 개 국가가 사회주의 계획경제에서 탈피하여 민주주의 시장경제체제로 전환하게 된다. 이들은 IMF, 세계은행, 유럽부흥개발은행(EBRD) 등에 새로이 가입하면서 시장경제로의 전환을 위한 다양한 기술지원 및 자금지원을 받게 된다. 특히 유럽부흥개발은행(EBRD)은 서방권이 구 사회주의 국가의 경제체제전환을 지원하기 위해 새로이 설립한 국제금융기구로서 체제전환 과제를 제시하고 있다. 그런데 이 과제의 내용도 안정화, 자유화, 민영화(사유화)로 요약되며, 기존의 워싱턴 컨센서스의 내용에 거시경제의 안정화와 민영화(사유화)가 더 부각되는 정도의 차이만 보이고 있으며 실질적인 내용은 큰 차이가 없다.

거시경제 안정화는 계획경제에서 시장경제로 경제체제를 전환하면서 발생하는 인플레이션을 퇴치하기 위한 전환 초기 긴축정책이 주요 내용이다. 자유화는 가격자유화(환율, 금리 포함), 무역자유화, 경상계정 상 외화의 자유태환 등이 그 주요 내용으로 이 조치는 계획시스템의 해체를 수반하게 한다. 민영화(사유화)는 사회주의 체제전환의 핵심부문으로서 농업 및 기업개혁을 포괄하게 된다. 개인영농제의 도입, 국영기업의 민영화 또는 상업화, 기업구조조정, 비국유(사유)기업 육성 등이 주요 내용이다. 경제특구 활성화, 외국인 직접투자 유치 등이 이와 관련된 개방조치들이다. 이외에도 중장기적으로 정부지출 및 재정수입 개혁, 법제도개혁, 상업은행 설립 등 금융개혁, 노동시장 및 사회보장제도 개혁 등 다양한 부문에 대한 제도개혁이 뒤따르게 된다.

워싱턴 컨센서스로 대표되었던 1980~90년대의 구조조정 또는 개혁·개방정책의 내용들은 그 적용 과정에서 일정한 문제점을 보이게 되었다. 워싱턴 컨센서스를 구성하는 정책권고들은 전반적으로 개도국 경제의 발전에 필요한 것이며 원칙적으로 바람직한 방향이긴 하지만, 아직 제도나 거버넌스가 취약한 개도국들에는 그 이행이 쉽지 않

6) 장형수·김석진·김정수, “국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구“, pp. 30~34.

았다. IMF 등 국제금융기구의 정책권고들이 마치 그것 자체가 목적인 양 너무 급하고 필요 이상으로 과하게 밀어붙여졌고, 워싱턴 컨센서스와 다른 정책들은 개도국에 필요 하더라도 이들이 사전에 배제되는 부작용이 나타나는 경우가 종종 있었다.<sup>7)</sup>

하지만 워싱턴 컨센서스를 비판하는 서구의 전문가들조차도 선진경제로 진입하는 경우 그 국가의 경제가 워싱턴 컨센서스가 명시한 것과 대단히 유사하게 운영된다는 점을 부인하지 않고 있다. 다만 그들은 선진경제에 이르는 길은 다양할 수 있으므로 개발도상국들에게 이미 선진화된 경제만이 받아들일 수 있는 정책임을 강요하는 것은 잘못이라는 점을 지적하고 있을 뿐이다.<sup>8)</sup> 상식적으로 볼 때, 각 수원국에는 다른 국가와 구별되는 독특한 수원국 조건(country selectivity)이 있을 수 있으며, 이러한 수원국 조건은 개혁·개방정책의 성과에 영향을 미칠 것이다. 문제는 어떻게 수원국 조건에 맞는 최적의 정책조합을 찾아내서 실행하느냐 하는 것이다. 아직 이 분야에서 더 많은 연구가 필요하다.

최근 워싱턴 컨센서스에 대적하는 개념으로 ‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’가 대두되고 있다.<sup>9)</sup> 베이징 컨센서스는 2004년 중국 칭화대의 Joshua Cooper Ramo 교수에 의해 처음으로 사용된 용어이다.<sup>10)</sup> 이는 중국식 ‘정부 주도의 시장경제 발전모델’이라고 요약할 수 있다. 베이징 컨센서스의 주요 내용은 ① 정부 주도의 점진적이고 단계적인 경제개혁, ② 도시와 농촌, 연해와 내륙, 경제와 사회, 인간과 자연이 조화롭고 균형 잡힌 발전전략, ③ 타국의 주권 존중과 내정 불간섭을 추구하는 자결주의적 대외정책 등이다. 베이징 컨센서스는 글로벌한 가치를 주창하기보다는 사회주의체제를 유지하면서 시장경제를 도입한 중국의 ‘특수한’ 경험을 개념화한 것으로 보인다. 중국은 시장경제를 활용하지만 서구적 개념의 민주화를 허용하지 않는 자국의 경제발전 경로를 워싱턴 컨센서스와 차별화하고 있으며, 주권 존중과 내정 불간섭을 주창함으로써 미국 주도의 세계질서에 대해 방어적인 자세를 취하고 있다.<sup>11)</sup>

7) 장형수·김석진·김정수, “국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구”, pp. 28~38.

8) 김기수, 『중국의 경제적 팽창과 그 한계: 베이징 컨센서스와 관리자본주의(managed capitalism)의 문제점』 (성남: 세종연구소, 2011), p. 34.

9) 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 비교에 대해서는 강선주, “신 국제 질서 논의: ‘워싱턴 컨센서스’와 ‘베이징 컨센서스,’” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2009)와 김기수, 『중국의 경제적 팽창과 그 한계: 베이징 컨센서스와 관리자본주의(managed capitalism)의 문제점』 (성남: 세종연구소, 2011).

10) Joshua C. Ramo, *The Beijing Consensus* (London: The Policy Center, 2004).

11) 장형수·김석진·김정수, “국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구”, p. 30.

앞에서 살펴본 것처럼 개혁·개방의 개념은 시대에 따라 변화가 있으며, 개혁·개방 정책의 내용은 이를 수행한 국가의 특성을 반영하여 일정한 차별성을 가지게 된다. 비록 중국의 경제개발과 시장경제체제로의 이행 경험이 일반적으로 인식되고 있는 개혁·개방의 개념과 그 범위와 속도 등에서 워싱턴 컨센서스와 일정한 차별성이 존재하지만 ‘중국식 개혁·개방’으로 불릴 수 있을 것이다. 중국은 사회주의 정치체제를 유지하면서 시장경제로 이행했기 때문에 정치가 경제에 우선하는 속성상 경제체제에도 사회주의적 요소가 상당수 포함되어있다. 베트남도 사회주의 정치체제를 유지하면서 시장경제로 이행한 대표적인 국가이다. 하지만 베트남은 여러 가지 조건이 중국과 다르기 때문에 그 개혁·개방 방식도 중국과 차이가 난다. 물론 두 방식의 유사점도 있다.

북한은 과연 개혁·개방을 할 것인가? 북한이 만약 개혁·개방을 한다면 어떤 방식을 택할 것인가? 북한이 개혁·개방을 하기 위한 전제조건은 무엇인가? 이러한 질문에 만족할 만한 답변을 하기는 쉽지 않다. 아마도 북한이 개혁·개방을 한다면 ‘북한식 개혁·개방’을 할 것이다. 그렇다면 북한식 개혁·개방은 어떤 내용일까? 그것은 워싱턴 컨센서스보다는 중국식과 베트남식에 더 가까운 내용일 것만은 거의 확실하다. 중국과 베트남 모델은 사회주의 정치체제를 유지한 상태에서 기존의 공산당 정권이 개혁의 주체가 되었기 때문이다. 북한경제의 ‘개혁·개방’을 언급할 때 많은 사람들이 중국식과 베트남식 개혁·개방을 염두에 두고 있는 것 같다. 다음 장에서 우리는 중국식과 베트남식 개혁·개방을 초기 개혁의 성격, 대외여건, 지속적인 개혁의 조건에 초점을 맞추어서 논의할 것이다.

### Ⅲ. 중국식과 베트남식 개혁·개방에 대한 몇 가지 고찰

#### 1. 초기 개혁은 체제 보완적인 자생적 개혁으로 시작

일반적으로 중국은 1978년 말 덩샤오핑에 의해 개혁·개방을 시작하였고, 베트남은 1986년 12월 ‘도이머이(Doi Moi: 쇄신)’ 개혁을 천명한 것으로 알려져 있다. 그런데 베트남의 경우 도이머이를 천명하기 훨씬 전인 1979~81년에 ‘신경제정책(New Economic Plan)’을 시행함으로써 이미 중국과 비슷한 시기에 시장경제 요소를 부분적으로 수용하는 등 경제정책의 변화를 추구하였었다.

중국과 베트남 모두 개혁·개방 초기에는 특정 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해

입안된 종합적인 정책을 실행한 결과가 아닌 체제의 근본적 질서를 유지하는 ‘체제 내적 개혁’ 또는 ‘체제 보완적 개혁’에 한정되어 있었다. 예를 들면, 중국의 경우 개혁 1단계(1978~83년)에는 ‘농가생산청부제’ 수용 등 농촌개혁이 중심이었는데 이는 중앙정부가 주도한 개혁이라기보다는 일반 농민에 의한 아래로부터의 자생적 개혁이 중앙정부에 의해 승인을 받은 성격이 강했다.<sup>12)</sup> 중국의 농민들은 1950년대의 대기근으로 집단농장인 ‘인민공사’를 불신하게 되었고, 1960년대 초에 이미 청부제와 유사한 농업개혁을 자생적으로 시도하기도 하였다. 이 시도는 1964년 마오쩌둥에 의해 무산되기는 하였으나 농민들은 청부제의 매력을 알고 있었고, 이는 1970년대 후반의 농업개혁을 용이하게 이끈 요인이 되었다.

베트남의 초기 개혁도 지방분권적인 자생적 개혁으로 시작되었다.<sup>13)</sup> 1970년대 후반에 베트남 북부 하노이 인근 하이퐁 지역 등에서 지방 인민위원회와 농민들이 중국의 청부제와 유사한 자발적인 시장경제적 개혁을 시행하기 시작하였다. 이는 농민들에게 일정 토지를 배분한 후 해당 토지의 기본 생산량을 지정하고 이후 기본 생산량을 초과한 생산물에 대해서 개별적인 처분이 가능하도록 조치였다. 베트남 중앙 정부는 내부 논란과 상당한 시행착오 끝에 이러한 변화를 추후 승인하는 형식을 취함으로써 신경제정책(1979~81년)을 시작하게 된다. 그러나 이후 자유화조치로 인해 인플레이션, 반사회주의 풍조 등 신경제정책의 부작용이 나타나고 베트남 공산당 내부에서도 개혁에 대한 반발이 심해지자 1983~84년에 대대적인 사회주의 통제를 재실시하게 된다.

중국이 도시지역의 개혁, 가격개혁, 상업은행 설립 등 중앙정부가 주도하는 개혁정책을 시행한 시기는 1984년부터 1988년까지이다. 그러나 이 기간에도 가격자유화나 환율개혁, 국유기업의 민영화(사유화) 등에서 우리가 ‘본격적인 개혁·개방’으로 부를 만한 큰 진전은 없었다. 중국의 개혁은 이후 1989년 천안문사태로 일시 후퇴하였다가, 덩샤오핑의 남순강화 이후 본격적인 개혁·개방 단계에 진입하게 된다.

베트남도 마찬가지였다. 1979년 베트남의 캄보디아 침공으로 인한 국제사회의 경제제재와 1980년대 중반 고르바초프의 등장으로 인해 소련의 원조가 급감하자 베트남 공산당은 이전의 체제보완적 정책에서 진일보한 도이며이 경제개혁정책을 채택하게 된다. 이 정책은 시행 초기인 1987~88년에는 내부 반발 등으로 제대로 추진되지 못하다

12) 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008), pp. 39~41.

13) 자세한 논의는 Tri Thanh Vo and Hyoungsoo Zang, “Lessons and Implications of Vietnam’s Reforms in 1976-89 for North Korea,” 『국제문제연구』, 제11권 제1호, 통권 41호, pp. 195~231 (서울: 국가안보전략연구소, 2011).

가 구소련이 붕괴되기 시작한 1989년에 이르러서야 베트남 정부의 위기의식으로 배급제를 폐지하고 국영기업에 대한 경영자출권을 부여하면서 본격적으로 시행되게 된다.

## 2. 중국과 베트남 개혁·개방 추진 시 대외경제 여건의 차이

중국과 베트남이 개혁·개방을 추진한 것은 비슷한 시기였으나, 현재까지의 경제성장 성과는 상당한 차이가 나고 있다. 중국은 2010년 기준으로 1인당 소득이 5,000달러에 근접하고 있으나 베트남은 겨우 1,000달러를 넘어섰다. 경제성장과 개혁의 성과를 좌우하는데 수많은 요인이 있기 때문에 두 나라의 대외경제 여건의 차이가 얼마만큼 경제성장 성과 차이를 설명하는지 파악하기는 쉽지 않다. 하지만 중국과 베트남의 개혁·개방 과정에서 눈에 띄는 차이가 보인다. 개혁·개방 초기의 대외여건을 비교해보면, 베트남은 매우 열악하였던 반면 중국은 상당히 좋은 상황이었다.

1970년대 초 중반 미국은 소련과의 냉전으로 중소분쟁 중인 중국과의 관계를 개선하여 소련을 포위·압박할 필요성이 있었던 반면, 베트남은 친소국가로서 미국, 중국과는 적대관계에 있었다. 중국도 중소분쟁 등 어려운 대외여건을 개선하기 위해 1972년 일본과 수교하고 미국과도 수교를 추진하고 있었다. 중국은 미국과의 수교 교섭기에 미국으로부터의 적극적인 가입 권유로 IMF, 세계은행 등 국제금융기구에 좋은 조건으로 가입함으로써 국제사회에서의 발언권과 양허성 자금지원 획득에 유리한 조건을 획득하게 된다. 중국은 1979년 미국과 수교한 후 1년 만인 1980년 미국과 무역협정을 체결함으로써 미국으로부터 무역에 있어서 최혜국대우(Most Favored Nation)를 수혜하게 되어 상당히 안정된 대외관계하에서 개혁·개방을 시작할 수 있었다.<sup>14)</sup>

역사적인 사례를 볼 때, 대외여건의 개선이 없는 내부 체제만의 개혁은 실패할 가능성이 높았다. 1989년 이전 중동구의 체제 내 개혁 시도와 베트남의 초기 개혁 시도가 실패한 것은 당시 냉전 또는 국제사회의 경제제재 등으로 개혁이 추가하는 경제적 도약을 가져올 수 있는 대외 개방을 적극적으로 추진할 수 있는 대외 여건이 아니었기 때문이기도 하다. 이에 반해 중국은 개혁 초기부터 중앙에서 멀리 떨어진 연해지역의 경제특구를 중심으로 대외 개방을 적극 추진할 수 있었다.

우호적인 대외환경은 개혁·개방 시작의 필요조건은 아니지만 지속적인 개혁·개방

---

14) 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, (서울: 통일연구원, 2010)

과 성공을 위한 필요조건이다. 특히 베트남, 북한과 같은 소국에 이는 중요한 영향을 미친다. 소련에 대한 의존도가 높았던 베트남의 경우에는 1980년대 중후반 소련의 페레스트로이카 정책 시행으로 대베트남 원조가 격감하는 한편, 신경제정책의 실패로 초인플레이션이 발생하자 도이머이 정책을 채택하지 않을 수 없는 상황에 직면하게 된다. 이후 도이머이 정책도 지지부진하였으나 베트남이 1989년 캄보디아에서 철군하면서 국제사회의 경제제재가 완화되고, 1993년 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구가 자금지원을 재개하기 시작한다. 1995년 미국이 베트남과 국교를 정상화하고, 1998년 베트남에 최혜국대우를 부여하고, 2000년 무역협정을 체결한다. 무역협정이 2001년 12월 10일 발효되면서 베트남의 대미무역은 급증하고 경제성장은 본궤도에 진입하게 되었다.

### 3. 지속적인 개혁의 선순환이 가능했던 요인

성공적인 개혁을 위해서는 개혁 주도세력이 필요하며, 개혁 주도세력이 개혁으로 인해 혜택을 받아야 하며, 또한 개혁으로 인해 새롭게 형성되는 계층이 개혁에 대한 지지를 지속하여 ‘지속적인 개혁의 선순환’이 이루어지도록 개혁정책을 입안하고 시행하는 것이 핵심일 것이다. 중국과 베트남 공히 정치지도부 등 기득권층의 이익이 보전되는 방향으로 개혁·개방이 전개되었다고 볼 수 있다.

중국의 시장경제로의 이행 과정에서 중국 공산당이나 정부 고위층 등이 기득권층을 형성하여 정보 독점, 특혜 부여 등으로 정치체제의 권력과 권위를 이용하여 시장경제에서의 부를 독식하여 새로운 부유층으로 부상하였다. 대규모 국유기업의 상당수가 권력층이나 그 친인척에 의해 관리되고 있으며, 현재까지도 새로이 창립된 민간 기업가의 약 1/3이 중국 공산당원이라고 한다.<sup>15)</sup> 이러한 상황을 우리는 일반적으로 ‘정실 자본주의(crony capitalism)’로 규정하고 비판한다. 하지만 중국이나 베트남 공산당이 사회주의 정치체제 유지를 전제로 그들에게 생소한 시장경제적 요소 도입을 통한 개혁·개방을 하기 위해서는 기득권층의 이익이 보전되는 ‘통제 가능한’ 개혁이어야 했을 것이다. 베트남도 비슷한 과정을 밟아왔다. 개혁이 지속되면서 기존 기득권층 외에도

---

15) Cevdet Denizer, Jean-Jacques Dethier and Alan Gelb, “Development Economics and The International Development Association,” *Policy Research Working Paper 5541* (World Bank: Washington, DC, 2011), pp. 42~43.



개혁에 의해 혜택을 받는 집단이 생겨서 그 집단이 개혁에 대한 지지 세력이 되어야만 지속적인 개혁을 위한 인센티브 구조가 구축될 것이다.

모든 정권은 가능하다면 권력을 놓지 않으려고 한다. 기존의 질서를 완전히 바꾸는 혁명적인 방향으로 나가는 개혁·개방은 어떤 정권도 자의로 선택하진 않을 것이다.<sup>16)</sup> 구소련이 해체된 뒤 1990년대 초에 생겨난 20여 개 신생독립국가들은 정치체제를 사회주의 일당체제에서 민주주의 다당제로 개편하고 IMF, 세계은행, 유럽부흥개발은행(EBRD)의 정책권고에 따라 개혁·개방을 시행하였다. 재미있는 것은 다수의 국가에서 기존의 공산당이 다당제하에서도 선거를 통해 정권을 계속 유지하였다는 점이다.

개혁 초기에는 인민들의 자생적 개혁이었다고 하더라도 중국과 베트남 양국에서 지속적인 개혁·개방의 본격적 추진 단계에서는 지도자의 역할이 중요하였다. 중국의 지도자 덩샤오핑은 1989년 천안문 사태 이후 중국이 다시 계획경제로 회귀하려는 경향을 보이자, 1992년 남순강화를 통해 개혁·개방의 불씨를 다시 피우는 중요한 역할을 하였다.

#### 4. 중국식과 베트남식 개혁·개방이 북한의 개혁·개방 논의에 주는 시사점

상당수는 ‘중국이나 베트남식의 경제개혁’이라는 표현을 사용할 때 이들 국가들이 개혁·개방 초기부터 우리가 일반적으로 ‘상정’하고 있는 자본주의 시장경제에 입각한 본격적인 개혁 프로그램을 가동했다고 생각한다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 중국과 베트남 모두 개혁·개방 초기에는 체제의 근본적 질서를 유지하는 ‘체제 내적 개혁’ 또는 ‘체제 보완적 개혁’에 한정되어 있었다. 그래서 상당수의 학자들은 북한의 2002년 7·1조치와 그 후속조치가 중국의 1978~84년 초기 개혁 기간에 자생적으로 시행되었던 조치와 ‘일정부분’ 유사성이 있다고 본다. 특히 베트남의 1979~81년에 시행되었던 신경제계획의 시행<sup>17)</sup>과 그 부작용, 이어서 1983~84년 베트남 공산당의 전면적인 사회주의 재통제는 김정일 시대 후반기(2005년~11년)의 상황과 상당히 유사하다고 본다.<sup>18)</sup>

16) 물론 국익과 만민의 행복을 위해서 자신의 희생을 감수하는 훌륭한 정치가도 극소수이긴 하지만 역사상 존재하였다. 우리는 이들을 ‘위인’이라고 부른다.

17) 북한이 겪었던 1990년대 중후반 ‘고난의 행군’ 이후 북한 주민들의 생존을 위한 ‘자력갱생적 사투’가 가져온 장마당(농민시장)의 확대와 시장경제적 요소를 북한 당국이 어쩔 수 없이 2002년 7·1조치를 통해 ‘비자발적’으로 추인하게 되는 과정은 베트남이 1979년 신경제정책을 채택하게 된 동인과 기본적으로 비슷한 맥락이었다.

18) 자세한 논의는 권율, “베트남 개혁·개방 모델이 북한에 주는 시사점,” 『수은북한경제』 (서울: 한국

북한 김정은 국방위 제1위원장은 2012년 6월 28일 ‘우리식의 새로운 경제관리 체제 확립에 대하여’라는 제목의 경제방침을 제시했고, 이에 따라 북한에서는 소위 ‘6·28 새경제관리개선조치’가 부분적, 시범적으로 실시되고 있는 것으로 보인다.<sup>19)</sup> 한편 이 조치에 대해서 국정원은 2012년 7월 27일 국회 정보위에서 “북한이 김정은의 지시로 ‘경제 관리방식 개편 태스크포스(상무조)’를 조직·운영하면서 협동농장의 분조 인원 축소, 기업의 경영자율권 확대, 당·군이 독점하던 경제사업의 내각 이관, 근로자 임금 인상 등 경제 개선 조치를 추진하고 있다”고 보고하였다. 아직 6·28 조치의 구체적인 내용이 북한에서 공식적으로 발표되지 않고 있어서 이에 대한 평가는 시기상조이다.<sup>20)</sup> 그러나 중국과 베트남의 경험에 비추어보면 ‘체제 보완적 개혁’이 일정한 시간이 흐르면 ‘체제 수정적 개혁’으로 변모하게 된다. 북한의 ‘개혁·개방’은 시간문제일 것이다. 우리의 대북정책은 북한의 이런 변화에 준비가 되어 있어야 하며, 더 나아가서 북한의 ‘개혁·개방’을 촉진하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

우호적인 대외환경은 개혁·개방 시작의 필요조건은 아니지만 지속적인 개혁·개방과 성공을 위한 필요조건이다. 동구 체제전환국과 중국·베트남의 친시장경제적 변화들은 모두 국제환경 개선과 더불어 서방국가들과의 관계개선이라는 공통된 조건하에서 가능하였다. 북한은 2000년 남북정상회담과 북미 관계개선 무드를 타고 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’를 시행하였으나, 2002년 10월 우라늄농축프로그램의 존재와 관련된 제2차 북핵위기로 대외환경이 급격히 악화됨에 따라 ‘대외개방 없는 체제 내 개혁조치’인 7.1조치는 성공할 수 없었다. 북한에 우호적인 대외환경은 핵문제가 해결 과정에 들어서지 않으면 조성되기 쉽지 않을 것이다.

북한의 ‘개혁·개방’이 시작되려면 북한의 지도자와 기득권 계층이 변화를 추구하더

수출입은행, 2005).

- 19) 북한은 개혁·개방이라는 표현에는 적극적으로 거부감을 표시하고 있으며, 자신들은 북한 나름의 ‘개혁조치’ 즉, ‘경제관리개선조치’를 취하고 있다고 주장한다. 북한 당국은 소위 ‘6·28 조치’가 서방에서 부르는 개혁·개방과 같은 뜻으로 해석되는 것을 경계하고 있는 것으로 전해졌다. 북한 소식통들은 북한 당국이 주민대상 강연회에서 “무료교육이나 무상치료와 같은 사회주의적인 정책들은 그대로 유지된다”며 “새로운 경제관리체제는 제국주의자들이 떠드는 ‘개혁·개방과는 아무런 관련이 없는 우리만의 사회주의 경제 시책”이라고 거듭 강조했다고 전했다.
- 20) 일부 언론에서는 6·28조치가 계획경제와 배급제의 포기라고 규정하는 등 큰 관심을 표시하고 있다 (미국 자유아시아방송, 2012년 8월 9일). 한편 국정원은 “김정은이 사회주의 원칙 고수를 가이드라인으로 제시하고 있어 근본적인 개혁·개방을 기대하기는 어렵다”고 전망했다. 반면, 이상숙, “김정은 체제의 권력구조와 경제 개혁·개방정책 추진 가능성,” 『주요 국제문제분석』, 2012년 7월 23일 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2012)은 중국과 베트남의 개혁·개방 시기 권력구조 변화사례를 검토하면, 군과 정의 분리와 내각의 권한 강화가 공통적으로 나타나는 현상이라고 한다.

라도 자신들의 기득권이 계속될 수 있다는 확신이 들어야할 것이다. 개혁·개방조치는 그 조치로 인해 혜택을 받는 계층을 만들어낼 것인데 이들 계층은 개혁 지지계층이 될 것이다. 만약 시장경제적 요소를 확대함으로써 기득권층이 계속 그 혜택을 유지한다면 시장경제로의 개혁도 가능하다는 것이 중국과 베트남의 개혁·개방 경험이 북한에 주는 시사점의 핵심 중 하나이다.

#### IV. 북한의 개혁·개방 촉진과 개발협력의 역할

우리의 대북정책은 북한이 ‘개혁·개방’에 나서면 지원해주겠다는 자세에서 탈피하여 북한경제의 개혁·개방을 촉진하는 방향으로 변화하여야 할 것이다. 현재의 국제경제질서하에서 개발도상국이나 체제전환국의 개혁·개방정책에 대해 정책권고를 하고 기술지원과 자금지원을 통해서 지원하는 곳은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구들이다. 앞에서 살펴본 개혁·개방의 개념 중 국제적으로 가장 통용되는 개념이 IMF와 세계은행 본부가 위치한 미국 워싱턴에서 형성되었다고 하는 워싱턴 컨센서스이다. 2000년대 들어와서는 워싱턴 컨센서스를 모든 국가에 일률적으로 적용하는 것에 대한 반성도 있지만 글로벌하게 이를 대체할 수 있는 개념은 아직 나오지 않고 있다. 다만 수원국의 조건(country selectivity)에 따라 개혁·개방정책을 신축성 있게 적용해야 한다는 것이 2000년대의 개발 트렌드이다.

개발협력(development cooperation)이란 용어는 이전에 개발지원(development assistance)이라고 부르던 것이 수원국의 입장을 감안하여 일방적인 ‘지원’에서 상호적인 ‘협력’으로 바뀐 것으로 그 내용은 대부분 동일하다. 개발협력은 지원의 수혜층에게 지원물자가 전달되었는지를 확인(모니터링)하면 되는 인도적 지원과는 달리 인도적 지원보다 더 엄격한 지원요건 적용과 정책적 고려가 전제되고 있다.<sup>21)</sup> 국제금융기구의 개발협력은 대부분 정책지원조건(conditionality) 또는 상응한 조건이 부과된다. 국제금융기구는 개별 프로젝트에 적용되는 정책지원조건 외에도 정기적인 정책협의 과정을 통하여 회원국에 개혁·개방정책을 권고하게 된다. 이러한 정책권고를 지키는 것이 의무사항은 아니지만 회원국이 좋은 조건의 양허성 자금지원을 수혜하기 위해서는 이들 국제금융기구로부터 경제운용, 경제구조 및 경제정책, 사회통합·평등정

21) 장형수, “국제규범에 비추어 본 남북경협”, 『통일경제』, 2008년 봄호 (서울: 현대경제연구원, 2008).

책, 공공부문 관리 및 제도에 관한 실적평가에서 좋은 평가를 받아야 한다.<sup>22)</sup> 양자 간 개발협력의 경우에도 국제관례 또는 국제규범이 존재한다. 특히 원조 선진국의 모임인 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC) 가입국인 경우에는 이 국제규범을 준수해야 한다.<sup>23)</sup> 국제금융기구는 OECD DAC과 협력하여 국제원조사회의 개발 협력을 선도하고 있다.

국제사회에서 국제금융기구가 일반적으로 북한과 같은 빈곤국의 개발협력에 미치는 영향은 지대하다. 국제금융기구는 회원국에게 장기·저리의 양허성 자금을 지원한다. 북한의 국제금융기구 가입과 양허성 자금지원 수혜는 그 액수도 중요하지만, 이보다는 북한경제 재건을 위해서 필요한 국제민간자본 유치를 위해서 반드시 거쳐야 하는 길이다. 북한이 국제사회에 편입되어 국제민간자본이 본격적으로 유입되기 위해서는 IMF, 세계은행 등이 북한 경제상황과 개혁·개방 노력에 대해 긍정적인 평가를 내려줘야 하는 것이다.

중국과 베트남의 ‘초기’ 개혁·개방 과정은 국제사회의 개발협력과는 큰 관계가 없었다. 중국은 1978년 12월 개혁·개방을 선포한 후 미국의 적극적인 권유로 국제금융기구에 좋은 조건으로 가입하였으나, 자국의 경제정책에 대한 정책권고를 자금지원조건(conditionality)으로 하는 구조조정차관은 수용하지 않았다. 이는 비록 중국이 미국과 관계개선을 하였지만 당시 사회주의체제와 자본주의체제가 대결하는 상황에서 불가피하였다. 하지만 인프라개발을 위한 기술지원과 자금지원은 수혜하였다. 베트남은 1979년 캄보디아 침공으로 인한 국제사회의 경제제재로 1989년 캄보디아로부터 철군한 뒤에야 국제사회와의 개발협력을 재개할 수 있었다.

하지만 중국과 베트남은 모두 자국의 개혁·개방이 본격화된 1990년대 초반 이후에는 국제금융기구 및 서방 주요국의 양자 간 공적개발원조(ODA)를 통한 개발협력의 혜택을 크게 받았다. 중국은 오랫동안 세계은행과 아시아개발은행의 자금지원 최대 수혜국이었고, 베트남은 국제사회로부터 국민총소득(GNI) 대비 3~5%에 달하는 개발협력자금을 수혜하여 부족한 개발자금과 공공지출 재원을 충당하는데 큰 도움을 받았다.<sup>24)</sup>

---

22) 장형수·송정호·임을출, “다자 간 개발기구의 체계 및 활동”, 『경제인문사회연구회 협동연구 08-08-06』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 44~47.

23) 한국은 2009년 12월에 가입하였다. 중국, 태국 등은 OECD DAC 미가입국이다.

24) 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 협력 국제협력방안』, p. 86.

## V. 대북 개발협력 추진 과제와 전망

### 1. 북한의 개발협력 경험과 한계

북한은 1990년대 초 구소련의 붕괴로 인한 대외지원의 급감, 대외무역시스템의 몰락 등으로 인한 국가적 위기를 극복하기 위해 1995년 역사상 처음으로 국제사회에 인도주의적 긴급구호를 요청하였다. 그런데 약 10년이 지난 2004년 8월 북한은 'UN 통합 지원계획(CAP)<sup>25)</sup>'에 의한 대북지원 대신 양자 지원과 개발지원 방식을 요구하고, 모니터링 축소, 주북 UN 사무소의 철수를 요구하였다. 이에 대해 UN측은 북한을 설득 중이었으나 북한은 2005년 8월 26일 평양 주재 UN 담당관에게 2006년부터 UN 기구들과 NGO들의 긴급구호성 인도적 지원(humanitarian assistance)을 더 이상 받지 않고 개발협력(development cooperation)을 대신 수용하겠다는 입장을 UN에 전격적으로 통고한다. 아울러 2005년 말까지 그동안 국제기구와의 협력사업을 담당하던 북한 외무성 산하의 '큰물피해대책위원회'도 폐쇄할 것을 통보하였다.

북한에 상주한 UN 기구와 양자 간 개발지원기관은 북한의 요청에 따라 2006년부터는 개발협력사업을 추진하기 시작하였다.<sup>26)</sup> 그러나 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험과 2009년 5월 제2차 핵실험 등 북한과 국제사회의 개발협력은 지금까지 별로 진전된 것이 없었다. 북한이 개발협력을 주도하고 있는 세계은행 등 국제금융기구에 미가입국인 것도 국제사회와 북한과의 개발협력이 지지부진한 이유 중의 하나이다. 다만 2006년 북한에서 활동하고 있는 UN 기구와 북한 당국 간에 개발협력을 추진하기 위한 '유엔-북한 협력을 위한 전략 체계, 2007~2009'(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2007-2009)가 합의되었다.<sup>27)</sup> 그러나 미국이 UNDP의 예산전용 의혹을 제기하고 이에 따라 2007년부터 2009년까지 평양에서 UNDP 사업이 중단됨으로써 이 전

25) 지원의 효율성 제고를 위해 UN 산하기구, NGO의 지원 규모, 분야를 통합 조정하는 프로그램.

26) 평양에 주재하는 UN 기구는 유엔개발계획(UNDP), 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA) 등 6개이며, 이외 스위스, 이탈리아, 유럽연합집행위원회(EU Commission)가 개발협력 관련 평양주재사무소를 운영하고 있다.

27) 그 내용은 ① 경제관리(economic management), ② 지속 가능한 에너지(sustainable energy), ③ 환경관리(environment management), ④ 식량 확보 능력의 확충(increased food availability), ⑤ 기초 사회 서비스(basic social services) 등으로 구성되어 있다. 이종무·임강택·김석진, 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』 (서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011년 6월), p. 69.

략체계는 실행되지 못하였다. 2009년 UNDP 관련 의혹이 해소되고 UNDP가 평양에 복귀하자 유엔과 북한 사이의 협력을 위한 새로운 문서를 작성하기 시작하였다. 이에 따라 ‘유엔-북한 협력을 위한 전략 체계, 2011~2015’가 다시 작성되었다. 이 전략문서에서 유엔과 북한은 전략적 우선순위 과제로 첫째, 사회개발, 둘째, 경제 관리와 지식을 위한 협력, 셋째, 영양, 넷째, 기후변화와 환경을 선정하였다.<sup>28)</sup>

북한에 대한 인도적 지원은 모니터링 등 제약조건은 많으나 소규모, 일회성 원조에 그치는데 반해서, 개발지원은 까다롭지 않으면서도 지속적으로 북한에 혜택을 주는 황금알을 낳는 ‘경제개발’과 동일시되는 경향이 있는 것 같다. 다시 말하면, 인도적 지원(구호성)은 일회에 그치는 (소비성)지원으로써 쌀, 비료 지원이 그 예이고, 개발협력은 일회에 그치지 않고 쌀이나 비료를 지속적으로 생산하기 위한 설비나 재료를 ‘계속 지원(협력)’해주는 개념으로 소위 ‘투자(성)지원’으로 받아들이는 것 같다.<sup>29)</sup> 이처럼 북한의 개발협력에 대한 인식은 아직 국제기준에 미치지 못하고 있는 것으로 보인다.

## 2. 국제협력을 통한 대북 개발협력 추진 과제

북한 핵문제가 해결되고 북한이 개혁·개방의 길로 나가서 국제사회로 편입되는 경우에 추진할 대북 개발협력 과제와 그 추진방안에 대해서는 상당한 연구가 축적되어 있다.<sup>30)</sup> 그런데 이러한 연구의 대부분은 북한 핵문제의 해결을 전제로 한다. 실제로 북한 핵문제의 ‘해결’이라는 전제조건은 ‘개혁·개방의 길로 나서는’이라는 전제조건보다 더 구체적으로 정의하기 어렵고, 더 모호한 개념일지도 모른다. 그래서 본 논문에서는 북한 핵문제가 해결 단계에 들어서는 가장 첫 시점에서 우리 정부가 국제사회와의 협력을 통해서 추진해야 하는 과제를 2가지 제시하기로 한다.

28) 이종무·임강택·김석진. 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』, pp. 69~70.

29) 2007년 8월 7일 북핵 6자회담 2.13 합의에 따른 대북 에너지지원을 협의하기 위한 경제·에너지협력 실무그룹 회의에서 북한은 중유 50만 톤에 상응하는 에너지 지원을 언급하면서 “소비형 지원은 중유·석탄 등 한번 소비되면 없어지는 지원이고 투자형 지원은 에너지를 지속적으로 생산하기 위한 설비나 발전소 개보수 등의 개념”이라는 취지의 발언을 했다고 한다. 『연합뉴스』, 2007년 8월 7일.

30) 경제인문사회연구회 협동연구로서 통일연구원이 주관한 북한개발협력 관련 연구(2008, 2009, 2011, 2012)가 대표적이다. 특히 장형수·김석진·김정수, “국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구”; 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』을 참조. 이외에도 김석진, “개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점”. 『정책자료 2009-106』 (서울: 산업연구원, 2009)과 이상준·김원배, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 자원조달』 (안양: 국토연구원, 2007)을 참조.

앞에서 살펴본 것처럼 북한이 아직 개발협력에 대한 인식이 약하기 때문에 북한의 개발협력 역량 강화를 위한 기술지원이 단기적으로 가장 필요하다. 북한은 지식전수를 위한 기술지원에 대해서는 상당히 개방적인 태도를 시현하고 있다. 북한은 지난 1997년 이후 수백 건에 달하는 해외 연수 및 교육훈련프로그램에 참여하였고, 평양에서의 경제 세미나, 교육훈련 프로그램도 드물지 않게 개최하고 있다. 특히 북한이 부담을 덜 느끼는 중국, 베트남, 스위스, 스웨덴 등이 주최하는 해외 연수 프로그램에는 적극 참여하고 있다. 우리 정부가 자금지원을 한 교육훈련프로그램도 한국 국적자의 교육이 직접 포함되지 않으면 참여하고 있다. 대북한 지식전수 사업은 북핵 6자회담의 진전과는 관계없이 그 자체로서 가치가 있으며, 중장기적으로 북한의 개혁·개방에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.<sup>31)</sup> 베트남의 경우 1994년 국제금융기구의 본격적인 자금지원 재개가 있기 전에 1980년대 후반부터 UNDP 등으로부터 시장경제교육 등 기술지원을 받음으로써 본격적인 개혁·개방을 위한 준비를 해나갔다는 점이 지적되어야 한다. 이는 국제사회와 베트남 정부가 협력하여 베트남의 개혁·개방을 촉진하기 위해 노력한 중요한 개발협력 사례이다.

북한의 개혁·개방을 촉진하기 위해서는 북한 경제의 국제사회로의 편입이 필요하다. 북한이 최근 황금평 개발, 나선경제특구의 본격적인 개발 등 중국과의 경제협력을 확대하려는 것은 국제사회와의 경제협력이 제한되어 있는 상황에서 어쩔 수 없는 선택으로 보인다. 그러나 북한 경제의 발전을 가져올 진정한 개혁·개방은 북한이 국제사회로 편입하지 않고는 불가능하다. 이것이 북한의 딜레마이다. 북한이 국제사회로 편입하는 첫 단계는 북한의 IMF 및 세계은행에의 가입이다. 현재의 국제경제질서하에서는 북한과 같은 최빈국의 경우 이들 국제금융기구와의 양호한 협력 없이는 국제개발자금의 유입에는 분명한 한계가 존재한다. 북한이 국제금융기구에 가입하면, 이들 국제금융기구가 행정 역량강화, 시장경제 전수, 국제관례 연수 등 북한의 개혁·개방에 도움이 되는 방향으로 기술지원을 공여하게 된다. 북한에 대해서는 국제사회의 북한 개발협력을 극대화하기 위해서 북한이 시장경제 습득과 도입 및 개혁·개방정책의 천명이 필요하다고 북한을 설득해야 한다.<sup>32)</sup>

31) 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응”, 『수은북한경제』, 2008년 봄호 (서울: 한국수출입은행, 2008), pp. 11~12.

32) 조민·한기범·김성배·장형수, “남북 친화력 확대 방안: 포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향”, 『KINU 통일대계연구 2011-02』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 115~117.

## Ⅵ. 마치며

북한의 개혁·개방 실행 가능성, 그 실행 시점에 대한 질문은 북한이 나아갈 개혁·개방 과정상 현재 어디에 위치하고 있는가로 바꿀 수 있다. 중국과 베트남의 개혁·개방 과정을 고찰해보면, 모든 ‘본격적인’ 개혁은 처음부터 중앙 당국의 명확한 개혁 의지에 의해 시작된 것이 아니라 초기에는 통제 가능한 ‘체제 내 개혁’으로 시작되었던 것이 어떤 계기를 통해서 ‘본격적인’ 개혁으로 발전하게 되었다는 것을 발견하게 된다. 2002년 7·1조치와 최근 소위 ‘6·28 조치’로 알려지고 있는 북한의 변화 움직임은 아직은 ‘체제 내 개혁’으로 보인다. 즉, ‘6·28 조치’는 현재(8월 19일)까지 언론에 보도된 내용으로 볼 때, 큰 그림에서는 7·1조치와 그 후속 조치들로 인해 북한 경제에 자생적으로 발생된 변화를 또 다시 일정부분 수용하는 형태를 취하고 있으며, 북한 당국이 새로이 앞서나가는 조치를 취한 것은 거의 없는 것 같다. 그렇다 하더라도 북한이 언젠가는 ‘개혁·개방’의 길로 나가게 될 가능성은 충분하다. 문제는 언제, 어떤 식으로, 개혁·개방의 길을 밟을 것인가이다. ‘북한식 개혁·개방’이 중국/베트남식과 어떻게 다를지도 관심거리이다. 또 다른 문제는 북한 당국의 의도와 이를 수행할 능력의 괴리가 발생할 수도 있다는 점이다.

우리 정부의 대북 메시지는 간단하게 “북한이 개혁·개방의 길로 나오면 우리 정부는 적극 지원한다”로 요약할 수 있다. 본 논문에서 살펴본 것처럼 이 메시지는 일견 간결해 보이지만 실제로는 개혁·개방의 내용을 어떻게 해석하느냐에 따라 우리 정부 지원의 전제가 충족이 되는지 아닌지가 달라질 수 있는 등 의미가 모호하다. 본고는 새로운 메시지로써 “북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에 가입하면 우리 정부는 적극 지원한다”를 제시한다.

북한의 개혁·개방과 국제사회 편입을 통한 정상국가화를 추구하는 우리 입장에서는 북한이 최대한 빨리 IMF, 세계은행의 회원국이 되는 것이 우리의 국익에 합치한다. 그런데 북한의 IMF 가입은 북핵 문제의 해결과정과 연계될 가능성이 높다. 우리 정부는 6자회담의 ‘일정한’ 진전이 있으면 미국, 일본, EU 등이 북한의 IMF 가입을 수용하도록 설득해야 할 것이다. 한국, 미국, 일본, 중국 등 국제사회가 북한의 개혁·개방을 진정성 있게 바라고, 그 시점을 앞당기고 싶다면 북한의 국제금융기구 가입을 적극 지원해야 할 것이다. 우리 정부는 북한을 일단 국제금융기구에 가입시켜서 통계작성, 시장경제, 체제전환국의 경험 등에 대한 기술지원을 통해 국제사회의 관례에 적응하도록



유도하는 것이 북한의 개혁·개방에 도움이 된다는 논리로 국제사회를 설득해야 한다. 북한도 국제금융기구에 가입하는 것이 북한경제의 중국에의 과도한 의존을 줄이고 소위 ‘경제강국’이 되기 위한 긴 장정의 첫걸음을 내딛는 유일한 길이란 것을 인식해야 할 것이다.

북한의 개혁·개방을 유도할 수 있는 방안을 논의할 때 중국의 존재가 중요하다. 베트남은 구소련이 붕괴되고 외부 지원이 끊긴 뒤 이를 대체할 수 있는 세력을 구할 수 없었기 때문에 본격적인 개혁·개방에 돌입할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 이에 반해서 북한에게는 중국이라는 최종대부자(lender of last resort)<sup>33)</sup>가 존재한다. 중국은 북한과의 혈맹관계에서 정상적인 국가관계로의 변환을 모색하고 있다.<sup>34)</sup> 그렇지만 중국은 북한 체제가 붕괴될 정도의 위기가 발생하면 북한 체제가 무너지지 않도록 관리할 가능성은 매우 높다.

북핵문제가 해결 국면에 접어들면 세계 각국은 북한과의 개발협력에 관심을 가질 것이다. 북한 경제재건을 위한 국제협력 분야에서는 궁극적으로 국제사회가 우리의 협력자 및 경쟁자로서 작용할 것이므로 우리 내부에 대북 개발협력을 위한 개발역량을 확충하는 것이 필요하다. 현재는 우리 내부에 충분한 개발협력 경험이 축적되어 있지 않고 이 분야의 전문가도 부족하다. 북한과 국제사회가 개발지원의 형식과 조건 등을 놓고 충돌할 때 우리가 적극적인 ‘중재자’의 역할을 수행하는 것이 가능하기 위해서는 북한과의 개발협력과 동시에 정통한 다수의 전문가가 필요할 것이다. 북한 개발협력과 국제협력 프로그램 실현을 위한 국내 역량 강화는 시간이 걸리는 과제이므로 중장기적 관점에서 볼 때 국내의 개발역량 강화는 우리 정부가 가장 우선적으로 추진해야 할 과제이다.<sup>35)</sup>

---

33) 최종대부자는 일반적으로 국가의 금융시스템에 유동성 위기가 발생할 때 최종적으로 유동성을 공급해주는 중앙은행의 역할을 의미한다. 글로벌 최종대부자는 현재 국제적인 금융위기 시 긴급자금지원을 공여하는 IMF의 역할을 의미한다.

34) 중국은 북한과의 경제협력의 원칙으로 오래전부터 “양국 정부가 인도하되 기업이 주축이 돼 시장을 바탕으로 상호 호혜의 원칙으로 한다”는 ‘16자 원칙’을 내세우고 있다. 이 원칙은 2012년 8월 14일 북한과 중국이 북경에서 황금평·위화도, 나선지구 공동개발을 위한 제3차 개발합작연합지도위원회 회의 후 발표된 합의문에도 포함되어있다. 이는 시장원리에 따라 민간이 하는 일에 정부가 직접 나서지는 않겠다는 의미도 내포하고 있다.

35) 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력방안』, pp. 184~185.

## 참고문헌

- 강선주. “신 국제 질서 논의: ‘워싱턴 컨센서스’와 ‘베이징 컨센서스.’” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2009.
- 권율. “베트남 개혁·개방 모델이 북한에 주는 시사점.” 『수은북한경제』. 서울: 한국수출입은행, 2005.
- 김기수. “중국의 경제적 팽창과 그 한계: 베이징 컨센서스와 관리자본주의(managed capitalism)의 문제점.” 『세종정책연구 2011-22』. 경기: 세종연구소, 2011.
- 김석진. 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. “개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점.” 『정책자료 2009-106』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 이상숙. “김정은 체제의 권력구조와 경제 개혁·개방정책 추진 가능성.” 『주요 국제문제분석』. 2012년 7월 23일. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2012.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅱ): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 이중무·임강택·김석진. 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011년 6월.
- 임강택·박형중·손승호·이중무·장형수·조보현. 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 장형수. “북한 체제의 개혁·개방 가능성과 우리의 역할에 대한 재고찰.” 비공개 논문, 2012.
- \_\_\_\_\_. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』. 2008년 봄호, 서울: 한국수출입은행, 2008.
- \_\_\_\_\_. “국제규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』. 2008년 봄호, 서울: 현대경제연구원, 2008.
- 장형수·김석진·김정수. “국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구.” 『경제인문사회연구회 협동연구 11-15-04』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 장형수·김석진·송정호. “북한 개발지원을 위한 국제협력방안.” 『경제인문사회연구회 협동연구 09-15-04』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 장형수·송정호·임을출. “다자 간 개발기구의 체계 및 활동.” 『경제인문사회연구회 협동연구 08-08-06』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 조 민·한기범·김성배·장형수. “남북 친화력 확대 방안: 포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향.” 『KINU 통일대계연구 2011-02』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로 (2000~09).” 서울: 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2009.

Denizer, Cevdet, Jean-Jacques Dethier and Alan Gelb. “Development Economics and The International Development Association,” *Policy Research Working*

- Paper 5541*. World Bank: Washington, DC, January 2011.
- Ramo, Joshua C. *The Beijing Consensus*. London: The Policy Center, 2004.
- Vo, Tri Thanh and Hyoungsoo Zang. "Lessons and Implications of Vietnam's Reforms in 1976-89 for North Korea," 『국제문제연구』. 제11권 제1호, 통권 41호, 서울: 국가안보전략연구소, 2011. pp. 195~231.
- Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform," John Williamson (eds.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.





## 토론 ○

Peter BECK 아시아재단 한국대표

배 종렬 한국수출입은행 선임연구위원

권 율 대외경제정책연구원 연구위원



## 북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 과제와 전망

배 종렬  
한국수출입은행 선임연구위원

먼저 좋은 발표를 해주신 조호길 교수님에게 감사드립니다. 전반적 차원에서 그 분석과 시각에 동의하지만, 몇 가지 측면에서 명확하지 않고 이해가 되지 않는 점이 있어 보충 질문을 드리고자 한다.

첫째, 1970년대 말 이후 중국의 경제개혁은 ① 국가와 개인 간의 권리재분배, ② 정부와 기업 간의 권력재분배, ③ 중앙정부와 지방정부 간의 권력재분배를 초래했는데, 7·1 조치 이후 북한에도 이 3가지 특징이 나타나기 시작했다는 논점을 제시했다. 그런데 두 가지 측면에서 명확하지 않는 요소가 있다.

하나는 북한과 중국의 비교론적 시각에서 그 유사점과 차이점 여부이다. 북한의 7·1 조치와 그 이후의 여러 조치가 개혁적 성향을 포함하고 있는 것으로 보고 있는가? 그렇다면, 중국의 경험에 비추어 북한의 권리·권력의 재분배의 수준과 그 구체적 특징을 부연해서 설명해 달라.

다른 하나는 6·28방침의 성격이다. 필자는 7·1조치와 그 이후의 여러 조치, 그리고 6·28방침을 한꺼번에 묶어서 설명했다. 6·28방침은 7·1조치와 그 이후의 여러 조치의 재탕인가? 아니면 특징적인 차이가 있는가?

둘째, 필자는 이영호의 숙청은 ‘6·28방침’ 실행에 대한 김정은의 확고한 의지와 능력의 과시지만, 산업구조조절은 이념, 국제정세판단, 당군관계 등 많은 요인들과 묶여 있어 쉽게 풀 수 없는 문제라고 보았다. 그렇다면, 이영호 숙청의 빌미가 된 경제적 문제가 무엇인가? 김정은이 경제 권리와 권력의 재분배를 추진했는가? 이영호가 무엇을 반대했는지에 대한 구체적 설명이 없다.

셋째, 필자는 중국의 경험에 비추어볼 때 ① 개혁 없는 개방조치로서는 북한의 경제문제를 풀 수 없으며, ② 국가안전보장전략으로서 핵개발은 개혁·개방, 특히 개방과 상충되며, ③ 선군정치도 개혁·개방 특히 개방과 상충된다고 지적했다. 그렇지만, 나선, 신의주 등 국지적 개방과 국지적 개혁이 전체적 개혁과 개방으로 이어질 수 있어 국지적 개혁과 개방의 성공이 중요하다고 주장했다. 여기서 두 가지 의문점이 제기된다.

하나는 선군사상에 기초한 선군경제건설노선의 수정여부이다. 이미 헌법에 명시된 동사상의 폐기가 가능할 것으로 전망하는가? 만일 폐기가 없다면 경제적 자원의 재분배가 어떻게 가능하며, 국지적 개혁과 개방이 어떤 경로로 전체적 개혁·개방으로 이어질 수 있는가?

다른 하나는 국지적 개혁·개방의 수준이다. 현재까지 진행된 북중경제관계를 고찰할 때 일부 천연자원의 개발수입이 중국의 대북경협을 주도하고 있으며, 천연자원을 제외할 경우 북한의 대중수출을 주도하는 뚜렷한 품목을 찾기가 어렵다. 달리 말해 중국기업들이 관심을 표명할 정도의 개혁·개방수준의 확보가 가능한지가 궁금하다. 만일 북중간에 국지적 개혁·개방조치가 논의된다면, 현 단계에서 어느 정도의 개혁·개방수준이 가능할 것으로 전망하는가?

넷째, 향후 새롭게 구축될 중국지도부의 대북관에 대한 질문이다. 대북인식과 대북접근정책에서 변화가 있을 것으로 전망하는가?



## 북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 과제와 전망

권 울  
대외경제정책연구원 연구위원

### 1. 북한의 개혁·개방정책의 진로

기본적으로 개혁 초기 단계에서 북한은 체제안정을 우선과제로 위로부터의 개혁을 통해 점진적으로 개혁의 순서를 고려하면서 대외개방과 경제개혁을 진전시켜 나갈 것이다. 현재로선 북한이 개혁체제를 전면적으로 수용한다 하더라도 베트남의 사례에서 보듯이 기본적으로는 정치적 안정성을 전제로 점진적인 개혁을 추진할 것이다. 즉 개혁 초기 제도구축과 시장형성과정에 초점을 두고, 제반 제도가 정비되어 시장경제제도가 정착할 때까지 국영부문에서는 통제를 지속적으로 유지하고자 할 것이다. 이러한 측면에서 점진주의적 개혁론이 주장하는 미시적 제도개혁의 선행성과 국가의 적극적인 개입을 통한 계획과 시장의 공존이 북한 경제개혁의 핵심이 될 것이다.

그러나 공업국가형 경제구조를 유지하고 있는 북한에 있어서 개혁·개방정책으로의 전환은 중국, 베트남과는 다소 다른 양태를 보일 수밖에 없을 것이다. 공업부문의 비중이 높고, 국영부문이 주도적 역할을 하고 있음을 감안할 때 개혁이 확대될수록 국영기업 민영화 문제는 정치와 경제의 상호갈등을 확대시킬 것으로 보이기 때문에 북한의 경우 개방과 개혁을 분리하려는 유인이 지속적으로 작용함으로써 개혁의 진로는 매우 복잡해질 수 있다.

그동안 북한은 사회주의체제를 견지한 채 국영기업 주도로 추진하던 사회주의 공업화 노선에서 선회하여 '실리사회주의'를 통해 경제개혁을 추진하고 있으나, 경제구조적인 측면에 불안정성은 심화되어 왔다. 경제난 타개를 위해 북한이 7.1 경제관리개선조치 이후 도입한 일련의 조치는 기존 물자배분체제를 유지하면서 생산증대와 경제적 효율성을 증대하기 위한 부분적인 개혁조치로서 그 자체가 한계를 갖고 있고, 물가급등과 경제시

스텝의 불안정에 의해 재정적자를 누증시켜 화폐개혁(2009년 11월)이 불가피했던 것이다. 결국, 물자분배제도와 보조금제도가 온존하는 연성예산제약 아래서 부분적인 개혁 조치는 오히려 재정적자를 누증시키게 된다. 이와 같이 거시경제불안정을 초래하는 국내적 요인과 함께 대외적으로는 북·미관계의 악화와 주변정세의 긴장으로 대내적인 경제 불안정이 보다 확대되고 있는 실정이다.

최근에는 북한이 전면배급제를 사실상 포기하고 농민 수확물 중 30% 개인 소유를 인정하며, 기업의 상업적 운영을 일정 허용하는 새로운 경제관리체계(6·28지침)를 전면 실시하고 있는 것으로 전해졌다. 중장기적으로는 일단 시작된 경제자유화 조치를 돌이키기는 어렵기 때문에 경제 구조적으로 전면적인 개혁·개방체제로 전환이 예고된다. 따라서 6·28지침을 통해 실시된 배급제 폐지는 앞으로 국영기업에 대한 보조금 중단, 국가재정과 기업재정의 분리 등과 같은 근본적인 대책으로 전환을 모색할 것이다. 경제난이 악화되어 사회적으로 불안정이 가중되면 일시적인 중앙집권화로 회귀도 예상되나, 일단 시작된 경제개혁을 돌이키기는 어렵기 때문에 전면적인 개혁·개방체제로 전환이 불가피할 것이다.

전면적인 개혁단계로 진입할 경우 기본적으로 북한은 정치적 안정성을 기반으로 급속한 개혁조치를 추진하기 위해서는 내부적인 자원동원에는 한계가 있기 때문에 남북협력, 일본과의 협상, 외부로부터의 대규모 자금 유입 등에 보다 적극적인 자세를 취할 것이다. 그러나 북한이 개혁체제를 전면적으로 수용한다 하더라도 중국, 베트남의 사례에서 보이듯이, 기본적으로는 정치적 안정성을 전제로 소유제 개혁과 국영기업 민영화는 점진적으로 추진해 나갈 것이다. 특히 개혁이 확대될수록 국영기업 민영화 문제는 정치와 경제의 상호갈등을 확대시킬 것으로 보이기 때문에 북한의 경우 개방과 개혁을 분리하려는 유인이 지속적으로 작용함으로써 개혁의 진로는 매우 복잡해 질 수 있다.

## 2. 북한의 개방노선과 자원조달

남북 정상회담 이후 북한의 경제개혁과 경제난 해소를 위해 북한의 개방노선과 경제개발을 실질적으로 지원할 수 있는 비용조달 문제가 남북경협을 주요 현안으로 대두되어 왔다. 정치적 안정성을 기반으로 급속한 개혁조치를 추진하기 위해서는 내부적인 자원동원에는 한계가 있고, 남북협력 및 외부로부터의 대규모 자금 유입이 필수적이기 때문이다. 또한 시장경제로의 이행과정에 있어서 베트남과 중국 등 아시아 사회주의 국가

들은 국내재원의 부족으로 대부분의 개발자금을 해외조달에 의존할 수밖에 없었다는 점을 고려해야 할 것이다.

이러한 측면에서 북한의 원활한 체제전환을 위해서는 국제사회의 안정적인 지원체제가 구축되어야 한다. 우선 북한은 경제난을 풀기 위한 해법으로서 내핍경제에서 탈피하여 시장경제적 요소를 적극적으로 받아들여려고 하는 적극적인 의지와 실천적 모습을 국제사회에 보여 주는 것이 선결과제이다. 베트남이 개혁 초기부터 적극적으로 노력했던 바와 같이, 경제개발에 필요한 해외자본이 자연스럽게 들어올 수 있도록 법적·제도적 환경을 마련해야 한다.

이를 위해서는 현재 핵심쟁점으로 부각되고 있는 핵문제 및 북·미관계 개선과 함께 서방자본과 국제금융자본이 들어올 수 있도록 유리한 환경을 마련하는 차원에서 IMF나 세계은행 등의 개혁프로그램을 긍정적으로 수용하는 방안을 우선 고려해 볼 수 있다. 자원조달방식은 세계은행이 주도하는 자문그룹(CG)방식이 개발자원 규모면이나 국제적 협력을 유도하는데 가장 유리하다고 볼 수 있으나, 미국과의 관계, 개혁노선에 대한 북한의 입장 등을 고려하여 특정 목적을 위해 신탁기금방식도 충분히 활용할 수 있는 방안으로 검토될 수 있다.

그러나 북한의 체제전환은 이행, 개발, 남북통합이라는 복잡한 연계 속에서 진행될 것이기 때문에 국제협력모델 또한 안정적 체제를 구축하기엔 많은 제약요인을 갖고 있는 점을 고려해야 한다. 한국으로서는 북한에 대한 지원이 남북한 경협차원에서 대규모 자금 수요가 발생할 것으로 예상되어 경협 초기부터 자원조달의 어려움이 가중될 것으로 예상된다. 그리고 현재로선 경협자금의 수요가 한국의 부담능력을 크게 초과하는 상황이므로 대규모 해외자금의 유치 방안이 시급히 요구되고 있다. 이를 위해서는 주요 선진국의 양허성 자금(Concessional Aid)과 국제기구의 지원이 필수적이고, 국제사회의 안정적인 지원을 확보하기 위해서는 북한의 경제개발자금 도입을 신속하고 효율적으로 추진할 수 있는 국제적 조정채널이 마련되어야 한다.

현재 북한으로서는 국제금융기구가 요구하는 지원조건 및 개혁프로그램을 수용하기 보다는 중국식의 점진주의적 개혁과 외자도입정책을 추진할 것으로 추정된다. 즉 국제금융기구에 가입하더라도 체제전환과 구조조정 프로그램을 전제로 한 지원보다는 프로젝트 차관도입에 역점을 두면서 국제민간자금 유치에 주력할 전망이다.

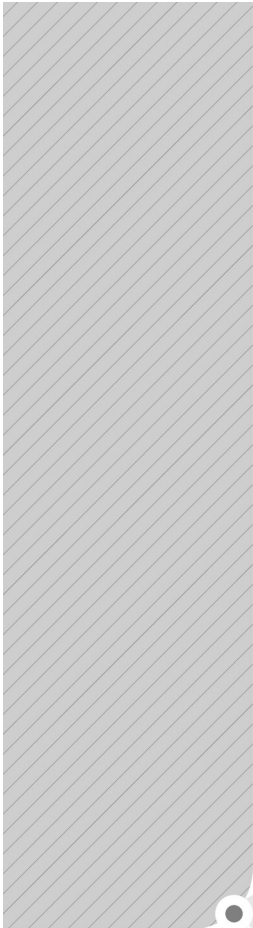
그러나 북한의 경제난을 극복하기 위해서는 보다 적극적인 시장경제화 정책이 추진되어야 하고, 대규모 자금지원을 위한 자원방안 마련에 한국정부의 적극적인 역할이 필요

하다. 북한 경제개발 지원을 위한 국제적 여건을 조성하기 위해서는 객관적이고 투명한 창구로서 우리정부 주도로 '경제지원협의체'를 구성·발족시키기 위한 방안을 다각적으로 모색할 필요가 있다. 베트남과는 달리 북한의 국제금융기구 가입에는 다소간의 시일이 소요될 것으로 예상되는 바, 주변 4강, EU, 국제금융기구와 긴밀한 협의를 통해 사전에 보다 신축적이고 체계적인 노력이 기울여져야 한다. 이를 위한 방안으로서는 우리정부의 재정부담을 조건으로 세계은행으로 하여금 사무국 역할을 수행케 하는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다.

〈제3회의〉

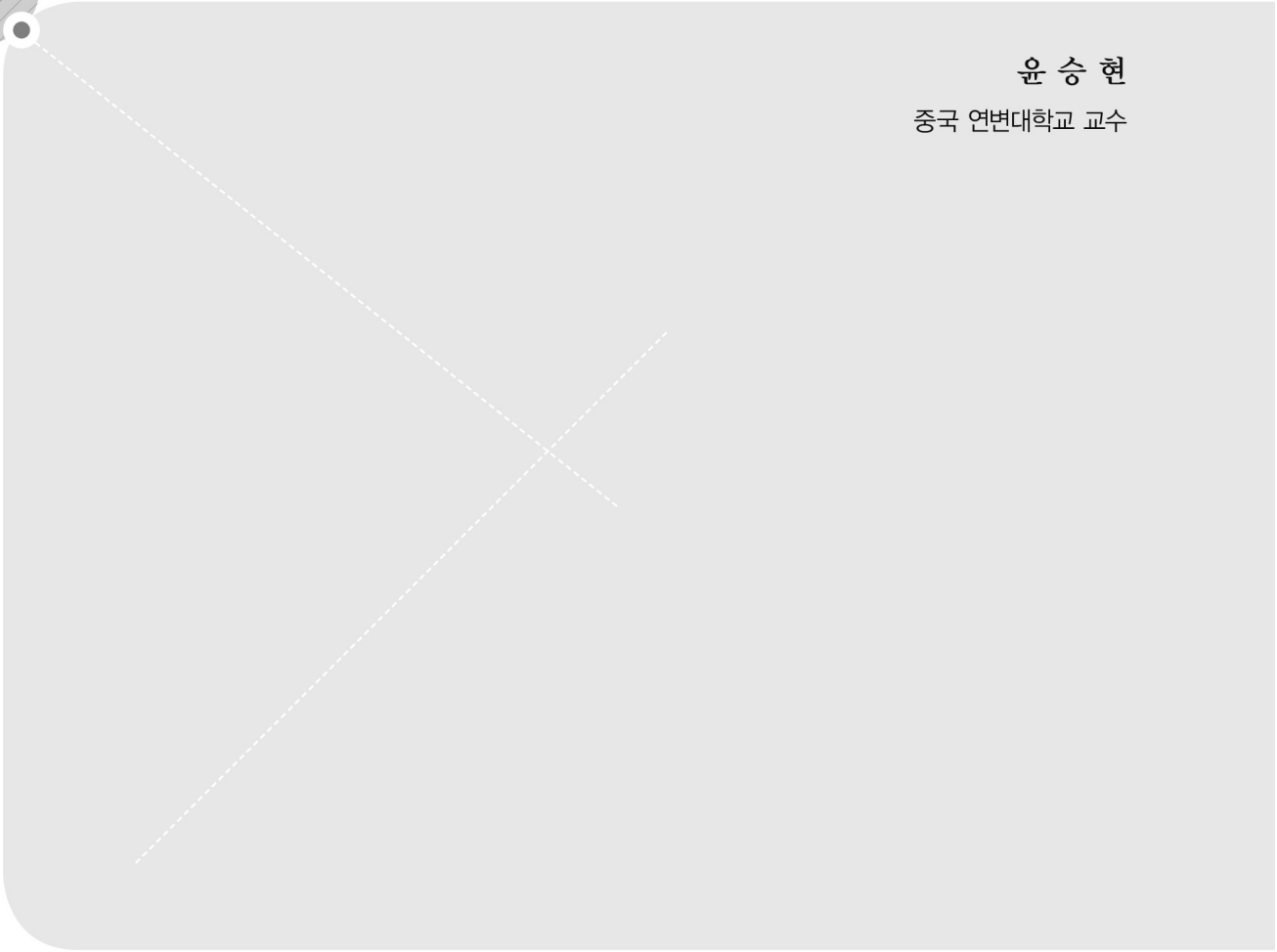
북한의 개혁·개방 촉진을 위한  
국제협력 방안





# 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 중국의 역할

윤승현  
중국 연변대학교 교수







## 서론

본 연구논문은 2012 북한 개혁·개방 공동학술회의 발표논문으로, 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 국제협력방안 섹션에서 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 중국의 역할을 주제로 작성한 것이다.

본 발표논문은 중국의 시각에서 바라보는 북한의 개혁·개방을 분석하기 위하여 시계열적으로 7·1경제관리개선조치 전후를 구분하여 중국연구자들의 평가를 우선적으로 분석한다. 이 부분에서는 한국연구자들의 7.1조치 분석을 비교분석의 개념으로 대조를 시키는데, 이는 최근 북한이 실행하고자 하는 이른바 6.28 조치라 불리는 새 경제관리체제를 한·중이 평가하는 방향이 다를 수 있다는 단서를 제공할 수 있다고 판단해서이다. 그리고 7.1조치 이후부터 최근에 이르기까지 중국의 대북한 대외관계 속에서 중국이 의도하고자 하는 대북한 개혁·개방의 방향을 분석한다. 다음으로 북·중 간 경제협과 공동개발사업 등 최근 몇 년간의 양국 국가계획과 사업을 중국의 대북한 경제협력과 개혁·개방이라는 방향으로 분석한다. 마지막으로 김정은 시대 중국의 대북한 경제협과 개혁·개방의 역할을 중국의 시각으로 정리함으로써 향후 한국이 준비해야 할 남북관계, 남·북·중 그리고 다자 간 관계의 역할과 방향을 가늠할 수 있을 것으로 본다.

## I. 중국의 대북한 개혁·개방 평가

### 1. 7·1경제관리개선조치 이전

북한의 서방국가에 대한 첫 ‘개방’의 시도는 1970년대 초·중반에 서방국가로부터 12.42억 달러의 차관을 이용하여 대규모 플랜트를 도입하기 시작하면서부터다. 이후 외자유치를 목적으로 1984년 ‘합영법’을 선포하였으나 주로는 일본조총련기업을 중심으로 120여 외상기업이 북한에 직접투자를 하였다. 1991년 12월에는 라진·선봉자유경제무역지대를 설립하고 지대에서 창설·운영되는 외자기업들의 투자 성격에 따라 관세와 소득세의 감면을 비롯한 각종 우대정책을 실행하였다.

북한 ‘개혁’의 첫 시도는 1980년대 공업관리체계의 독립채산제, 신무역체계 등의 실행이다. 이후 1990년대 9년 동안의 마이너스 경제를 통하여 1996년 상반기에 ‘협동농장

분조관리제 개선조치'와 부분적인 자주권이지만 공장과 기업 및 무역회사로 확대하였다. 그러나 북한의 2000년까지 이러한 여러 조치의 목적은 계획경제관리 체계의 개선이지만 진정한 의미의 체제개혁이라고 볼 수 없다.<sup>1)</sup>

북한 개혁·개방 초기의 실마리는 1991년 9월 남북한 UN 동시가입, 12월 제5차 남북고위급회담에서의 '남북 간의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서' 채택·서명, 12월 남북한 비핵화 공동선언 등을 통하여 아·태지역의 평화와 안정 및 한반도의 비핵화 기반 마련을 출발선에 두고 있다. 또한 1990년대 일본과의 관계개선과 김일성 주석이 강조한 아시아국가 간의 협력, 1980년대 합영법 선포와 더불어 외국자본의 유치경험 등을 통하여 자본주의 경영방식을 배우고자 하였을 뿐만 아니라 여기에 라진·선봉자유경제무역지대 설립을 통하여 합영, 합자, 독자기업 형태의 투자 등 세계각국과 교류 협력을 통하여 대외개방을 할 것으로 보았다.<sup>2)</sup>

중국은 북한의 '주체사회주의 강성대국' 경제발전전략 건설을 다음과 같이 요약하는데, 북한의 강성대국 개념은 자국정권을 수호하는 것뿐만 아니라 자국발전의 전략계획으로 그 내용이 풍부하여 북한의 내정과 외교를 정확하게 이해하는데 중요한 의의를 둔다. 그렇지만 북한은 국민경제민주화, 현대화, 과학화를 실현하려면 많은 노력이 필요하고, 단시간에 실현될 수 없다는 것을 알아야 한다. 그러나 북한 스스로가 현재의 유리한 외부환경 변화를 인지하여 사상의식의 변혁을 가속화시킬 수 있다면 지방정부의 자주권을 확대할 수 있고 세계각국의 과학기술, 문화, 교육 등 방면에서 교류를 확대할 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

이처럼 중국이 언급하는 북한의 개혁·개방 혹은 체제개혁은 2000년 이전까지는 초기 또는 그 실마리를 잡는다는 표현으로 평가를 하면서 그 기저에는 북한 사회주의 정치이념의 성공은 대외개방과 밀접한 연관성을 두고 발전시켜 나가야 한다는 것을 알려준다. 다시 말하면 중국 특색의 사회주의를 직접적으로 언급하지는 않지만 중국 국내 체제의 개혁 및 대외 개방정책, 즉 중국의 개혁·개방 논리로 북한을 바라보고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 상대적으로 보면 중국이 개혁·개방을 시작하면서 사회주의 국가의 발전경험에 대한 연구를 통하여 중국의 사회발전에 필요한 정책적인 환경을

---

1) 林今淑·權哲南, 『現代朝鮮經濟』(延邊大學出版社, 2011), p. 387.

2) 益民, “朝鮮的改革開放初見端倪”, 『當代世界社會主義問題』(1992.1).

3) 朴鍵一은 “朝鮮建設主體社會‘主義強盛大國’의經濟發展戰略”(當代亞太, (2002.1.))의 논문을 통하여 독자들이 이해하기 쉽도록 거시적인 시각으로 북한 국민경제발전의 총체적인 구조를 설명하고 있다고 밝히고 있다.

마련하고자 하였는데, 북한연구 역시 그 일환의 성격으로 사회주의 건설경험에 대한 연구가 선행되었기 때문인 것으로 이해할 수 있다.<sup>4)</sup>

## 2. 7·1경제관리개선조치 이후

중국은 2002년 7월 ‘7·1경제관리개선조치(이후 7·1조치)’를 북한경제체제개혁의 시작으로 평가를 하면서 단일계획경제모델의 메커니즘 변화로 비추보고 있다.<sup>5)</sup> 또한 그 이전의 정책은 중국시장경제개혁과 동일한 비교가 어렵지만 7·1조치는 북한의 국내경제와 정치체제에 영향을 줄 수 있는 개혁이기 때문에 경제개혁과 대외개방은 일정한 성과를 이루었다고 평가를 한다.<sup>6)</sup>

또한 ‘혁신’ 또는 ‘변혁’의 관점으로 변화를 모색하는 7·1조치는 발전경제론에 입각해서 논의를 해야 한다고 의미를 부여한다. 이에 따라 북한노동당은 이미 80년대 중·후반부터 이러한 변화를 이해하고 학습경험을 통하여 특히, 중국 및 러시아의 방문을 통한 경제건설현황을 파악하는 등 노력으로 북한 개혁·개방을 실현하였다고 평가한다. 결과적으로 ‘북한식’ 사회주의건설 과정을 통하여 북한노동당의 영도에 따라 북한 인민들이 부지런하고 용감하게 북한특색의 경제부흥을 준비하여 21세기 세계경제강국으로 진군하는 것을 목적으로 해야 한다고 강조한다.<sup>7)</sup>

여기에 북한의 개혁·개방을 위한 경제발전전략의 주요한 2대 실천과제로 7·1조치와 경제특구건설을 거론하는데, 특히 경제특구건설은 지정학적 관점에서 북방지역은 라진·선봉경제특구, 서북지역은 신의주특별행정구, 동남지역은 개성공업지구, 서남지역은 금강산관광특구 등 4개 지역을 중심으로 하여 평양을 포함한 남포 및 원산함흥경제특구를 개방해야 한다고 언급한다. 그러나 이러한 경제발전전략은 북한 스스로가 국제환경의 평화와 안정을 조성할 수 있어야만 가능한 일이라고 못을 박고 있다.<sup>8)</sup>

한편으로 7·1조치 이후 늦어지는 경제개혁은 북한이 신중하고 점진적인 조치를 취

---

4) 완벽한 사회주의를 추구하는 것은 사회주의 각 나라들이 상호 경험을 나누고 배우는 또 하나의 과정이라고 볼 수 있다. 따라서 북한 주체사회주의의 이론과 실천을 객관적으로 분석하는 것은 우리의 사회주의 일반 법칙을 탐구하는데 참고할 만한 가치를 제공한다. 季麗新·宋桂蘭, “論朝鮮主體社會主義的理論與實踐,” 『哈爾濱市委黨校學報』(2002.5).

5) 張胤鴻, “朝鮮經濟體制改革起步,” 『金融信息參考』(2002.12).

6) 于在霞, “試論朝鮮改革開放,” 『滄桑』(2010.2).

7) 張崇防, “朝鮮革新圖強,” 『時事報告』(2002.9).

8) 周松蘭·劉棟, “朝鮮改革開放經濟發展戰略研究,” 『東北亞論壇』(2004.2).

하고 있기 때문이라고 평가하면서 그 원인으로 ① 사상을 달리하는 것은 장기적인 한 과정, ② 북한내정의 복잡한 정치적 요인, ③ 경제개혁은 반드시 새로운 사회모순을 야기시키기 때문에 이를 해결하기 위한 신중하고 점진적인 진행이 필요, ④ 국제환경과 국가안전요소 등을 지적하고 있다. 특히 개혁 혹은 개방에 대한 부정적인 사상의 변화는 근본적으로 긴 시간을 요구로 하지만 개선, 개변, 개조 등으로 단어를 대체시켜서라도 국민들에게 지도사상으로 받아들여질 수 있도록 하여 부족한 개혁을 촉구해야 한다고 강조를 한다.<sup>9)</sup> 이는 중국의 ‘사상해방’과 ‘실사구시’를 연상케 한다.<sup>10)</sup> 이처럼 중국의 대북한 개혁·개방의 이해는 사회주의 노선의 개혁·개방 개념(신사고)으로 경제개혁(7·1조치)을 통한 대외개방(라진·선봉자유경제무역지대)이라고 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

북한의 7·1조치를 살펴보면, ① 물가·임금·환율 등 가격기구의 대폭조정을 통한 가격체계 현실화, ② 기업의 자율권 확대, 인센티브제 도입 등 생산성 제고 조치, ③ 배급제 단계적 폐지, 공공요금 인상 등 사회보장 축소 등으로 경제전반에 걸친 개혁을 실시하였다. 7·1조치 이후에도 2002년 하반기에는 신의주특별행정구(9월), 금강산관광지구(10월), 개성공업지구(11월) 등을 특구로 지정해 개방지역을 확대하였다. 또한 2003년 3월 종합시장 개설, 가격상한 설정 및 제한적 변동가격제 실시, 2003년 5월 주민들의 여유자금 동원 및 물가조절을 위해 인민생활공채 판매 등 경제관리부문의 지속적인 후속 조치를 시행하였다. 그동안 시장기능 및 공채발행 등은 자본주의적 요소라면서 부정적 시각을 견지하고 있던 북한이었다. 그리고 2003년 6월부터는 사회주의 원칙을 강조하면서도 북한 스스로 그동안 기피해왔던 ‘개혁’이라는 용어를 공식적으로 사용하게 된다.<sup>12)</sup>

당시 이러한 일련의 조치들은 북한이 아직 과도기적인 과정에 있다고 볼 수 있으나, 개혁이 불가피한 상황으로 판단하였다. 이에 대해 북한 체제 개혁의 ‘불가역적’, ‘첫걸음’이라는 평가<sup>13)</sup>와 더불어 일종의 시장사회주의화 개혁, 개혁사회주의로 전망을 부여

9) 李冬松, “新時期的朝鮮經濟改革: 謹慎而漸進”, 『中共濟南市委黨校學報』 (2007.4).

10) “解放思想, 實事求是, 團結一致向前看(1978.12.13)”, 『鄧小平文選』, pp. 130~143

11) 중국정부의 해석에 따르면 경제개혁은 ‘경제발전을 방해하는 모든 제도나 방법을 바꾸는 과정’이라고 볼 수 있다. 덩샤오핑은 이를 간단히 ‘검은 고양이나 흰 고양이나 쥐를 잡으면 좋은 고양이’라는 유명한 ‘고양이론’으로 결론지었다. 즉, 경제발전이라는 ‘쥐’를 잡을 수 있는 제도와 조치가 곧 ‘좋은 고양이’이며 경제개혁이란 바로 부단히 이러한 제도와 조치를 찾아내는 과정이라는 것이다. 이일영 등 “현대중국경제”, 한홍석 편. 『경제개혁의 배경과 발전전략』 (서울: 교보문고출판, 2000).

12) “종합시장 창설이 보여주듯이 대담하고 유연한 정책을 추진해 나가는 것이 조선의 ‘경제개혁’의 특징”, 『조선신보』, 2003년 6월 16일.

13) 백학순, 『북한의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』 (성남: 세종연구소, 2003); 김연철, “북한경제관리

했다.<sup>14)</sup> 또한 7·1조치는 계획의 정상화, 혹은 체제 내에서의 개선을 위한 조치였다고 본다.<sup>15)</sup> 북한은 7·1조치의 의미가 계획경제 내에서의 개선이라는 것을 확실하게 한 바가 있다.<sup>16)</sup>

그러나 차문석의 연구는 ‘개혁조치로서의 7·1조치’의 ‘불가능성’이라는 тезис를 주장한다. 다시 말해서 당시까지 전개되었던 역사적 과정 속에서 구조화되고 구축되었던 북한 경제 구조의 실제적인 동학이라는 관점에서 보았을 때, 개혁적인 조치가 취해지기 매우 힘들었다는 의미이다.<sup>17)</sup> 북한 지도부가 당시에 7.1조치라는 ‘인민경제(원칙적으로 내각이 관리하는 경제권역으로 정의)에 대한 포기 선언’을 통해, 인민경제의 정상화 노력이 오히려 체제 보위까지 방해하여 종국적으로 체제를 붕괴시키게 되는 상황을 극적으로 피하기 위한 노력을 시도했다고 보는 것이다. 현재 북한은 국가계획 경제 밖에서 성장해 오던 시장을 대폭적으로 축소하고 국가 상업망을 재건하려는 노력을 가속화하고 있다. 이는 결국, 선군경제의 대시장의존도가 심화되면서 시장경제에 대한 착취가 증가하였고, 이를 극대화하려는 것이 최근의 시장통제정책이라고 볼 수 있다. 2002년 7·1조치는 인민경제의 방임과 자력갱생화의 유도를 통해 재정위기를 모면하는 한편, 시장 부문의 잉여를 선군경제로 흡수하는 최초의 전략으로서 시행되게 된 것이다.<sup>18)</sup>

---

개혁의 성격과 전망”, 『북한경제개혁연구』 (서울: 후마니타스, 2002) 등 다수의 연구자가 이러한 평가를 부여했다.

- 14) 임수호, 『계획과 시장의 공존』 (서울: 삼성경제연구소, 2008); 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』 (서울: 통일연구원, 2004); 김진향, “북한 경제의 위기와 대응: 경제관리개선조치의 본질과 전망”, 『한국동북아논총』 26집(2003) 등 다수의 연구자가 이러한 입장을 개진했다.
- 15) 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』(서울: 선인, 2004); 조명철 외, 『북한의 경제 개혁 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』(서울: 대외경제정책연구원, 2003); 조동호, “계획경제시스템의 정상화”, 『KDI 북한경제리뷰』 4권 8호(2002) 등이 이러한 입장을 개진했다.
- 16) 『조선신보』, 2002년 7월 27일.
- 17) 따라서 7·1조치 및 그 후속조치들이 개혁적 조치이며, 그럼에도 불구하고 그러한 북한의 개혁조치가 실패하게 된 것은 다름 아닌 외부의 비우호적 환경의 존재 때문이라고 보는 것은 합리적인 해석이라고 보기 힘들다. 오히려 현재와 같은 북한의 정치경제 구조하에서는 아무리 대외 환경이 우호적으로 변화한다고 해도 북한이 체제 변화(혹은 전환)를 겨냥한 개혁 개방에 나서기는 구조적으로 힘들 것이라는 판단을 암암리에 전제한다. 차문석, “북한의 7·1조치의 사회경제적 의미: 북한 경제의 동학을 중심으로”, 『KDI 북한경제리뷰』 11권 8호(2009), p. 47.
- 18) 이선우, “선군정치와 ‘북한식’ 경제개혁”, 『현대북한연구』 12권 1호(2009); 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』 (서울: 통일연구원, 2004); 최수영, 『7·1조치 이후 북한경제변화 전망: 실질소득의 변화를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2004); 차문석, “북한 경제의 동학과 잉여의 동선: 특권경제를 중심으로”, 『통일문제연구』 제21권 1호(2009) 등을 참조할 수 있다.

당시 북한의 경제연구를 보면 북한은 ‘시대적 요구에 맞게 발전시킨다’라는 명분 아래 경제사업에서의 ‘실리보장’을 중시하는 ‘실리사회주의’<sup>19)</sup>를 추진하였다고 평가한다. 이는 실용주의 개혁·개방을 추진하였던 중국의 사례에 비추어 볼 때, 북한의 ‘실리사회주의’는 1970년대 말~1980년대 초 개혁·개방 초기 덩샤오핑의 흑묘백묘론(黑猫白猫論)의 ‘시장사회주의’와 유사하다고 본다. 따라서 북한의 7·1조치는 기존 정치이념과 체제의 범위내에서 경제·사회·외교·대남분야를 중심으로 한 실리추구에 중점 두고 있어 이 시기 북한의 변화는 체제유지를 전제로 개선을 추구하는 수준의 ‘개혁(reform)’ 단계로 평가를 한다.<sup>20)</sup>

권영경 박사의 연구는 7·1조치 이후 경제의 전 부분에 걸쳐 추진해온 경제개혁과정들을 통해 북한이 추구하는 경제개혁개방전략을 ‘선군 경제개혁개방’이라는 개념으로 정립을 하고 있다.<sup>21)</sup> 이른바 선군시대 경제건설노선이라는 방향성을 전제한 가운데 계획경제의 분권화·화폐화와 개방화→시장화→분권화·화폐화의 확대 개혁→개방화 확대→개혁의 부작용 조절 등 단계로 전략적·의도적으로 전개해오고 있다고 평가한다. 이러한 전략은 시장경제공간을 통해 발생한 경제적 잉여를 계획경제부문의 정상화 및 발전에 활용하고, 주요 산업부문의 계획경제유지에 의해 시장경제를 통제하려는 전략으로서 계획과 시장 간의 관계를 병렬적 관계(two-track system)로 구축하려는 전략이라고 할 수 있다. 1980년대 중국이 계획과 시장 간의 관계를 상보적 관계(dual system)로 구축하려는 전략과 대비 된다고 할 수 있다. 나름대로 국가전략적 차원에서 ‘북한식’ 경제개혁개방모델을 구축하는 방향으로 전개해오고 있음을 볼 수 있다. 북한의 향후 선군 경제개혁개방전략은 필요하다면 시장지향적 개혁조치를 추가할 수도 있겠지만 계획과 시장 간의 균형적 관계의 한계 내로 지그제그로 오가면서 제한하려 할 것이다.

19) 실리사회주의란, “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리방법을 시행하는 것”, 『경제연구』 (2003) 1호.

20) 그러나 북한의 공식 이데올로기와 현실 적응을 위한 실제적인 변화를 구분하기 위해 이분법적 평가보다는 단계론적 평가가 적절하며 ‘결과가 아닌 과정’(진행형)으로 이해할 필요가 있다. 통일부, 『최근 북한 변화동향』 2004.12.

21) 김정일은 2002년 7월에 7·1조치를 하달했으면서도, 두 달 뒤인 9월에는 ‘선군시대경제건설노선’을 내놓으면서 ‘국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 경제건설노선’을 규정한 바가 있었다. 공식 문헌의 여러 곳에서 밝히고 있는데, 그 중에서 대표적인 문헌은 박명혁, “사회주의기본경제법칙과 선군시대 경제건설에서 그의 구현”, 『경제연구』 2003년 제3호; 리기성, “위대한 령도자 김정일동지께서 새롭게 정립하신 선군시대 사회주의경제건설노선”, 『경제연구』 2003년 제2호 등이다. 김재서, “선군원칙을 구현한 사회주의 경제관리”, 『경제연구』 2004년 제1호 등의 논문을 통해 북한식 개혁·개방의 이론적 방향이 등장하고 있는 것이다. 권영경, “7·1조치 이후 북한정권의 경제개혁·개방전략과 향후 전망”, 『북한연구학회보』 제12권 제1호(2008)에서 재인용.

그러면서 외부자원 도입의 불가피성 때문에 개방화를 더 적극화할 가능성은 높다.<sup>22)</sup> 물론 북한이 추구하는 선군 경제개혁개방전략이, 비교사회주의적 관점에서 보았을 때 성공의 불확실성이 아주 높음을 유의해둘 필요는 있다.

## II. 북·중 관계와 북한의 개혁·개방

### 1. 북·중 관계와 중국의 전략

그동안 중국과 북한은 전통적으로 순망치한(唇亡齒寒)의 관계로 알려져 왔다. 입술이 없으면 이가 시릴 정도로 북·중 관계는 긴밀했다. 그러나 세계사적인 탈냉전의 상황에서 이념보다는 경제적 실리를 중시하는 중국의 정책에 따라 과거의 혈맹은 표면상의 동맹관계 유지라는 개념으로 ‘한정되고 느슨한 관계’로 전환되었다.<sup>23)</sup> 이런 점에서 한·중 수교는 물론 핵 문제와 관련하여 중국을 보는 북한의 시선은 진퇴유곡(進退維谷)라고 표현할 수 있다. 달리 말하면 중국의 대외전략 속에서의 북한은 유용하고 ‘전략적 자산(asset)’으로 활용 가치가 높은 중요성이 있음에도 불구하고, 강대국적, 중장기적 시각에서 냉정하고 객관적으로 바라보고 있다는 점이다.

2012년 북한이 7·1조치를 발표한지 10년이 되었다. 그동안 북한을 향한 중국의 개혁·개방 목소리는 다양한 형태로 존재를 한다. 또한 이시기는 후진타오 4세대 지도부, 미국은 부시·오바마 행정부, 러시아는 푸틴과 메드베네프 그리고 한국은 노무현·이명박 정부 시절로서 6자회담(2003.8 제1차회담~2007.9 제6차회담), 핵실험 실시(2006.10, 2009.5), 대북제재 결의(2006년 제1718호, 2009년 제1874호), 벼랑 끝 전술(brinkmanship), 악

22) 문제는 경제조절방식으로서 계획적 조절과 시장적 조절은 태생적으로 정합적 관계를 맺기 어렵고, 시장적 조절의 효율성 및 동화성이 계획적 조절의 개혁을 압박하는 내적 경제적 메커니즘을 갖고 있기 때문에, 북한의 정책집단이 의도하는 계획과 시장의 대칭적 관계 설정이 성공적으로 되기 어렵다는 것이다. 그리고 개혁의 지체하에 이루어지는 개방이란 임시 수혈 이상의 기능을 하지 못함으로써 선군경제개혁개방전략의 목표인 경제강국의 성취를 기본적으로 제약할 수밖에 없다. 따라서 한 국가의 변화전략 및 정책이란 현실속에서 재조정되는 사례도 감안해서 선군경제개혁개방전략의 또 다른 길의 작은 가능성도 주시할 필요가 있다. 권영경, “7·1조치 이후 북한정권의 경제개혁·개방전략과 향후 전망”, 『북한연구학회보』 제12권 제1호 (2008), p. 18.

23) 중국은 이제 북·중관계를 피로 맺어진 ‘특수관계’에서 벗어나 점차 정상국가 간의 관계로 전환시키려 하고 있다. 정상국가 간의 관계란 이념이나 가치를 우선시하는 정책보다는 국가전략과 이익의 관점에서 국가 간의 관계를 형성하는 관계를 말한다. 배정호 등 『북한제재 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 137~138.

의 축(axis of evil), 후진타오 북한방문(2005.10), 김정일 중국방문(2006.1, 2010.5, 2010.8, 2011.5), 김정일 러시아방문(2002.8, 2011.8), 천안함 폭침사건(2010.3)과 연평도사건(2010.11), EU 25개 회원국과 외교관계 수립(2002.12 대외경제수단으로 EU의 유로화 사용결정) 등 이외에도 북한과 연결되는 수 많은 키워드는 과거 80~90년대와 다른 이미지로 각인 이 된다.

후진타오 이전 중국의 대외정책은 도광양晦(韜光養晦)로서 사실상 중국 외교안보전략의 기조로 작동하였다. 이후 책임대국(責任大國)과 화평굴기(和平崛起)를 거쳐 후진타오 지도부는 조화세계(和諧世界)를 중국의 대외정책 슬로건으로 새롭게 제시하였다. 따라서 중국의 한반도 정책은 현상유지 속에서 영향력과 실리를 확대하는 것을 기본으로 하는 조화세계의 한 부분으로 대북정책은 삼무정책(三無, 非핵화, 非전쟁, 非동란)이라 할 수 있다.<sup>24)</sup>

<표 1> 2000년 이후 북·중 간의 고위급 방문 사례의 주요 내용과 후속조치

일시 및 행선지	방문자	주요 내용과 후속조치
2000. 2.29~31 베이징	김정일 위원장	- 남북정상회담 (2000.06) - 현대아산과 경협합의서 체결 (2000. 8) - 신년사에서 '신사고' 제시 (2001. 1)
2001. 1.15~20 베이징, 상하이	김정일 위원장	- 북·중 간의 상호 친선협조 관계 보다 높은 수준 진전 합의 - 상해 시찰을 통해 중국의 개혁·개방 성과 높이 평가 - 7·1 경제관리개선조치 발표 (2001. 7) - 신의주, 개성, 금강산 특구 제정 (2002. 9~11)
2001. 9.3~5 평양	장쩌민 주석	- 한·중 수교 이후 다소 소원했던 관계 해소의 계기 마련 - 대북지원(쌀·석유·비료 등)과 대북협력 약속 - 양국 당적 유대관계를 통한 정치적 관계 발전 모색
2004. 4.19~21 베이징, 톈진	김정일 위원장	- 대외경제협력추진 쟀 내각기속으로 격상 (2004. 5) - '민족경제협력위원회' 신설 (2004. 7)
2005.10.28~30 평양	후진타오 주석	- 북한과 전략적 협력관계 강조, '전통계승, 미래지향, 선리우호, 협력강화' 대북방침 천명 - 북·중 관계가 실질을 도모하는 차원으로 전환 - 북·중 관계 발전 4원칙 천명, '고위층 상호방문 전통 지속, 협력적 내용이 담긴 교류영역 확대, 경제무역협력을 통한 공동발전 모색, 적극적인 협력을 통한 공동이익 추구'

24) 배정호 등, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 131~160.



일시 및 행선지	방문자	주요 내용과 후속조치
2006. 1.10~18 베이징, 상하이, 광둥성	김정일 위원장	- 경제 중심도시의 기업과 연구소 등 방문 - 박봉주 내각 총리, 박남기, 이광호 노동당 부장 등 경제관료 수행 - 개성, 신의주, 금강산, 나선 개방 확대 - 중국 등 해외로부터 자본 유치 추진
2009.10.4~6 평양	원자바오 총리	- 6자회담 조건부 복귀 밝힘 - '경제원조에 관한 합의문서', '경제기술협조에 관한 협정' 등 8개 문서 조인 - 신압록강대교 건설 합의
2010. 5. 3~7 다롄, 톈진, 베이징	김정일 위원장	- '전략적 소통' 강화, 고위층 교류 지속, 경제무역협력 등 합의 - 북·중 경협 강화, 경제특구 개발 가속화 - 라진항 개발, 황금평·위화도 개발
2010. 8.26~30 동북3성	김정일 위원장	- 6자회담, '창지투 개발계획' 등 경제적 협력과 지원문제 - 북·중 경협 및 외자유치 강화, 후계체제 공식화 - 우라늄농축시설 공개, 금강산 외국인관광 허용
2011. 5.20~27 동북3성, 양저우, 난징, 베이징	김정일 위원장	- '친선협조 관계를 대를 이어 계승' 등의 사안에 공감 - 2010. 8 창춘 합의 이행 노력 인정 - 한반도 비핵화 및 6자회담을 통한 평화적 해결 등 의견 일치 - 북·중 경협 강화 예상 - 황금평과 나선특구 개발 가속화 예상 - 북한식 개혁·개방 추진 가능성

자료: 한국, 중국 등 언론자료에서 저자 정리

한·중 수교 이후 다소 소원했던 북·중 관계는 2001년 장쩌민 주석의 북한방문으로 관계 해소의 계기를 마련하면서 2005년 10월 후진타오 주석의 북한 방문을 통하여 북·중 관계가 실질을 도모하는 차원으로 전환하게 된다. 그러나 중국은 북한의 1차 핵실험(2006.10)과 2차 핵실험(2009.5)의 감행으로 역내 긴장이 고조되면서 국제사회의 대북제재 강도가 높아짐에도 불구하고, 또한 G2 국가로서 대국책임론에도 불구하고, 오히려 북한과 수교 60주년인 2009년을 '북·중 친선의 해(中朝友好年)'로 설정하고 전통적 우호관계를 강화하였다. 결국 중국은 북한의 두 차례에 걸친 핵실험 이후 '북핵문제'와 '북한문제'를 분리해서 대응하기로 방침을 정했다고 볼 수 있다. 즉 북한의 핵무장을 현실적으로 저지하기 어려운 상황에서 북한과의 관계를 악화시키고 더욱 통제하기 어려운 상황으로 몰고 가기보다는 북핵문제는 별도로 중장기적인 관점에서 압력을 증용하는 한편 북한과의 관계강화를 지속함으로써 대북 영향력 유지에 우선을 두겠다는 정책을 채택한 것이다. 그러나 이는 궁극적으로 중국이 북한 핵문제에 대한 '적극적 해결사'로 나서기 보다는 '현실적 관리자'의 입장에 경사되는 것으로 해석할 수 있다.

아울러 북한 핵문제 해결보다는 북한과의 관계를 유지해 나가는 것이 중국의 국가이익에 더욱 부합한다는 판단을 내린 것으로 볼 수 있겠다.<sup>25)</sup>

## 2. 북한의 개혁·개방: 중국의 이니셔티브

중국은 대북한 개혁·개방을 위한 경제협력 원칙을 ‘정부인도·기업참여·시장원칙’ → ‘정부유인·기업참여·시장원칙’ → ‘정부인도·민간참여·시장원칙’으로 변화시켜 가는데, 이는 과거 지방정부나 민간차원에서 행해진 대북경협을 중앙정부 차원에서 적극적으로 챙기겠다는 것을 북한에 천명한 것이다. 이는 북한에 대한 경제적 관여정책을 보다 높여 개혁·개방을 위한 환경을 조성하고, 대북 정치적 영향력을 강화하여 궁극적으로 북한체제의 안정유지와 비핵화를 유도하겠다는 목적이다.

중국은 북한의 개혁·개방이 어떤 식이든 여타 사회주의 국가들처럼 각각 다른 형태로 발전할 수 있다는 국가발전 모델에 확신이 선다면 그 길을 갈 것이라고 본다. 예를 들면 중국식 또는 베트남식 사회주의 개혁·개방 모델로 북한을 강요할 필요 없이 초기 북한 개혁의 모델로 제3의 길(북한식)을 모색하도록 하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이 제3의 모델은 중국·베트남·동유럽의 혼합형 모델로 체제의 혁명성이 아닌 종합적인 개방형 형태를 우선 갖추도록 하는 것이 중요하다고 강조한다. 그러나 이보다는 북한에 대한 중국 경제체제전환 경험(중국과 같은 발전사회주의경제)의 학습효과를 통해 개혁·개방을 이끌어 낼 수 있다고 주장하는 논문이 다수를 차지하고 있다.<sup>26)</sup>

북한도 외부세계는 지속적으로 발전하나 자신 혼자만 남을 경우 체제를 지속시키기 가 더 어려울 것임을 알고 있기 때문에 집권을 지속하기 위해서는 경제를 발전시켜야 하며, 결국 개혁·개방을 추진하지 않을 수 없을 것이라 보고 있다. 하지만 현재 국제정세가 변하지 않는 상황에서 북한이 선택할 수 있는 개혁·개방은 중국만을 향한 제한적 개방인데, 기타 5개국을 북한이 핵포기를 가능하게 하기 위해서라도 평화, 안전, 개방된 국제환경을 만들어 주어야 한다고 주장한다.<sup>27)</sup>

---

25) 박병광, “후진타오시기 중국의 대북정책 기조와 북핵 인식 차 핵실험 이전과 이후의 변화를 중심으로”, 『통일정책연구』 제19권 1호, 2010, p. 73.

26) 다음을 참조: 劉鳴, “朝鮮的經濟改革: 第三條道路的探索及其不確定的未來”, 『世界經濟研究』, (2008.7); 保建云, “朝鮮經濟轉型中的借鑒效應與經濟增長特點-文獻進展、理論模型與經驗證據”, 『延邊大學學報(社會科學版)』 (2008.1). 王志偉, “安全利益與經濟發展: 朝鮮的困境與出路” 『亞太經濟』 (2009.1).

27) 다음을 참조: 龔克瑜, “如何構建朝鮮半島和平機制”, 『現代國際關係』 (2006.2); 石齊平, “如果朝

중국의 경험에서 보면 개혁·개방은 1972년의 중·일, 중·미와의 국교의 정상화가 있었기에 가능했고, 그 개혁·개방의 모델도 사회주의를 근간으로 한 것이었다. 따라서 북한이 왜 변화하지 않는지에 대해 비난만 할 것이 아니라, 미·일과의 국교 정상화가 있어야 하는데 이것이 이루어지는 순간 개혁·개방의 원년이 될 것이라고 본다. 그러나 현재 어려운 국내의 안보 상황으로 인해 김정일의 의지에 비해 추진이 쉽지 않은 것으로 이해한다. 김정일은 개방 의지를 가지고 있지만 아래에서 이를 잘 이해하지 못하고 있다. 때문에 최근 1년간 김정일의 네 차례 방중의 가장 큰 목적은 중국의 개혁 성과를 아래에 주입시킴으로써 경제 개혁·개방을 가속화하기 위한 것이었다.<sup>28)</sup>

김정일 위원장은 1983년 처음으로 중국을 방문한 이후 2000년(1월), 2001년(1월), 2004년(4월), 2006년(1월), 2010년(5월, 8월), 2011년(5월, 8월) 등 총 9차례를 방문했다. 특히 2010년 5월부터 2011년 8월까지 네 차례나 중국을 방문하였고, 세 차례의 정상회담을 가진 것은 그만큼 중국과의 협력 수요가 많이 발생했음을 반증한다. 한때 중국의 개혁·개방은 수정주의라고 비난했던 북한이 이제는 경험을 존중한다는 것을 넘어 개혁·개방을 통한 중국의 발전을 찬양한다고 말한다. 결국 북한에 있어서 중국은 어쩔 수 없이 선택해야 하는 카드였을까? 현 정세의 어려움은 제한적인 상황을 초래했고 중국에 기대는 것은 인과론적 필요조건이 되었다고 중국은 이렇게 인지하고 있다고 본다. 그래서 전면적 지원이 아닌 시장경제방식의 제한적 지원으로 북한은 이를 수용·적용해 나가야 한다는 것이 중국의 논리이다. 결국 중국의 대북한 개혁·개방은 북한이 선택해야 할 충분조건이 아니라는 것이다.

---

鮮走上了改革開放”, 『中外管理』(2010.6); 朱鋒, “六方會談的制度建設與東北亞多邊安全機制”, 『現代國際關係』, (2007.3); 高宏強, “多邊合作下朝鮮半島長效和平機制的分層構築”, 『內蒙古大學學報(哲學社會科學版)』(2011.1); 金祥波, “評析朝鮮的核戰略”, 『東疆學刊』(2011.4); 宮玉濤, “朝鮮經濟改革近況、走勢及對朝鮮半島的影響”, 『雲南財經大學學報』(2011.5).

28) 다음을 참조: 王聯合, “朝核問題解決路徑的三個層次選擇”, 『現代國際關係』(2009.1); 吳德烈, “朝鮮半島無核化與自主和平統一”, 『北京城市學院學報』(2009.3); 吳德烈, “朝鮮半島無核化關鍵在哪里”, 『世界知識』(2010.4); 王木克, “從金正日訪華看朝鮮參與區域合作”, 『世界知識』, (2011.12); 張璉瓊, “金正日一年三次訪華: 朝鮮外交戰略大舉措”, 『世界知識』, (2011.12); 燕玉叶, “中國對朝經濟援助悄然轉型”, 『世界知識』(2011.16).

### Ⅲ. 중·북 경제교류협력과 북한의 개혁·개방

#### 1. 중국의 대북한 경제협력

최근 북한의 경제현황을 살펴보면 2011년 북한의 실질 국내총생산(GDP)은 전년대비 0.8% 증가하였는데, 이는 중화학공업을 중심으로 제조업의 생산이 감소하였음에도 불구하고 농림어업이 크게 증가한 데 기인한다. 북한의 대외교역 규모(수출+수입, 상품기준)는 63.2억 달러(남북교역 제외)로 전년(41.7억 달러)보다 21.4억 달러 확대되었다. 수출의 경우 27.9억 달러로 전년대비 84.2% 증가하였는데, 광물(+138.1%), 석유류(+106.3%) 등이 크게 증가한 것이 주요 이유이다. 수입은 35.3억달러로 전년대비 32.6% 증가하였는데, 플라스틱 제품(-32.1%)이 감소하였으나, 석유류(+157.1%), 가공식품(+106.0%), 화학제품(+39.6%) 등이 큰 폭으로 증가했기 때문이다.<sup>29)</sup>

<표 2> 2011년 북한의 5대 무역상대국

(단위: US\$백만, %)

국가명	북한의 수출		북한의 수입		수출입합계		비중
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	
총계	2,788	84.3	3,528	32.6	6,317	51.4	100.0
중국	2,464	107.4	3,165	39.0	5,629	62.4	89.1
러시아	12.9	-51.9	99.8	19.4	112.8	2.0	1.8
독일	42.1	22.6	16.2	-33.8	58.4	-0.9	0.9
인도	0.6	-98.1	50.1	96.7	50.7	-13.1	0.8
방글라데시	44.6	21.5	0.06	-38.1	44.7	21.3	0.7

자료: KOTRA

북한과 교역실적이 있는 것으로 확인된 국가는 61개 국가로, 그중에서 북한의 최대 교역상대국은 대외무역의 89.1%를 점유하고 있는 중국이다. 북한의 대중국 무역의존도는 2005년 최초로 50%를 넘어선 이래 5년만에 90%에 육박하고 있는데, 중국은 북한의 대외수출의 88.4%, 수입의 89.7%를 차지하고 있다.

29) 한국은행, “2011년 북한 경제성장률 추정 결과”, 보도자료, 2012.7.9.

<표 3> 최근 5년간 북한의 대중국 교역추이

(단위: US\$백만, %)

구분	2011년	2010년	2009년	2008년	2007년	
대외 교역총액	6,316 (51.3)	4,174 (22.2)	3,414 (-10.5)	3,816 (29.7)	2,941 (-1.8)	
대중국 교역	총액	5,629 (62.4)	3,466 (32.0)	2,625 (-5.8)	2,787 (41.2)	1,974 (16.1)
	수출	2,464 (107.4)	1,188 (46.9)	809 (7.2)	754 (29.7)	582 (24.3)
	수입	3,165 (38.9)	2,278 (25.4)	1,816 (-10.6)	2,033 (46.0)	1,392 (13.0)
	수지	-701	-1,090	-1,007	-1,279	-811
	비중(%)	89.1	83.0	76.9	73.0	67.1
	수출비중	88.4	78.5	76.1	66.7	63.4
	수입비중	89.7	85.6	77.2	75.7	68.8

자료: KOTRA

2011년 북·중 교역규모는 전년 대비 62.4% 증가한 56억 2천9백만 달러로 사상 최고의 실적을 보이고 있다. 북한의 대중국 수출규모는 전년대비 107.4% 증가한 24억 6천4백만 달러를 기록하였고, 대중국 수입액은 전년대비 38.9%가 증가한 31억 6천5백만 달러를 기록하였다. 이에 따라 수출증가율이 수입증가율을 크게 상회하면서 2011년 북한의 대중국 무역수지는 전년대비 3억 8천9백만 달러가 감소(-35.7%)한 7억 1백만 달러의 적자를 기록하였다.

2011년 대중국 품목별 교역 동향의 주요 내용을 정리하면, 대중국 수출품목 중에서 광산물비중이 65.1%에 이르고, 최근 3년간 절반 이상을 차지하고 있는데, 특히 광산물, 석유류, 철, 비철금속의 수출비중이 92.2%에 달하여 특정품목의 수출편중도 심화되고 있다는 점이다. 대중국 수입품목에서는 원유 등 에너지 원료의 비중이 최대(전체 수입액의 25.1%를 차지)로 나타나며, 비료 수입증가율이 최고(132.6%)로 기록되고 있다. 이는 한국의 비료지원중단 이후 계속 증가추세에 있다. 수입 10대 품목에는 원유, 석유원료, 수송용 자동차, 나일론 및 폴리에스터 등 섬유직물, 비료, 전화기 등 통신기기, 쌀, 밀가루, 대두유, 석탄 등 고형연료의 순으로 차지한다.

이처럼 북한 경제는 중국을 중심으로 연계되는데, 북한의 대중국 교역은 그동안 만성적인 적자구조로서 2008년까지 적자규모가 12억 7천9백만 달러에 달하였으나, 2010년부터 지하자원을 중심으로 대중국 수출규모가 기하급수적으로 증가하면서 적자규모는 빠르게 감소하고 있다. 물론 ‘2011년 북한 경제성장률 추정 결과’에 따르면, 북한 경제

가 3년 만에 성장세로 전환하였다고 하지만 최근 북한의 수출액이 급증한 것은 UN 대북제재, 한국의 금강산관광 중단, 2010년 ‘5.24조치’ 등으로 외화획득의 기회가 축소된 가운데, 2012년 강성대국 출범과 태양절 등의 대대적인 축제행사비용 및 김정은 승계비용 마련을 위한 지하자원 수출이 급증하였기 때문으로 분석되고 있다.<sup>30)</sup>

<표 4> 중국 상무부승인 대북한 투자 추이

(단위: US\$만)

	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
연도별 규투자	112	1,413	650	1,106	1,840	4,123	586	1,214
직접투자 누적규모	117	2,174	3,104	4,555	6,713	11,863	26,152	24,010

자료: 중국 상무부(2011.9), 『2010年度中國對外直接投資統計公報』, p.36, 42

중국 상무부의 자료에 따르면, 2010년까지 누적된 직접투자금액이 2억 4천만 달러에 이르고 있다. <표 4>를 살펴보면 2003년을 기점으로 중국의 대북투자가 큰 변화를 보이고 있는 것은 2002년 북한의 7.1조치 이후 시장화가 진전되면서 북한기업의 중국 기업 접촉이 확대되고 투자가 활성화되었기 때문으로 분석된다.<sup>31)</sup> 특히 2004년 2월 북·중 우호협력기관인 ‘조화우련문화공사(朝華友聯文化公司)’가 정부차원에서 설립되고, 2004년 4월 김정일 위원장의 중국방문 이후 2005년 3월 양국 간 ‘투자장려 및 보호에 관한 협정’을 체결하고, 2005년 6월 국무원에서 ‘동·북진흥계획’의 대외개방 확대실시를 천명하면서 중국의 대북한 지하자원 개발 및 인프라투자가 급증하기 시작하였다. 특히 중국의 2008년도 신규투자금액이 전년대비 124% 증가한 4천123만 달러를 기록하여 2004년 이후 가장 높은 증가율을 보였으며, 중국은 북한의 최대투자국으로 부상하게 된다.

이와 같이 최근 북·중 간 경제협력의 현황에서도 인지할 수 있듯이 북·중 간 고위층 교류를 통하여 양국 간 전략적 소통이 형식적인 의미를 벗어나 실무적인 측면에서 활성화되면서 북·중 경제협력이 새로운 형태로 진행되었기 때문이다. 소위 말하는 ‘신북중경협’인데, 이는 경제무역과 대북 투자에만 집중했던 기존형식을 벗어나 지역공동개발을 특징으로 하는 산업협력 차원의 양자협력이 보다 강화되어 진행되고 있다

30) 윤병수, “최근 북중 경제협력 동향과 전망”, 『하나금융경영연구소』, 하나 북한정보시리즈 11호, 2012년.

31) 중국 정부는 2000년을 전후하여 기존의 외자유치정책(引進來)과 함께 중국기업의 해외직접투자를 장려하는 이른바 ‘조우추취(走出去)’정책을 추진하였다.

는 것을 말한다. 중국은 이를 경제협력 관계강화를 통한 북한체제의 개혁·개방이라고 한다.

## 2. 북한의 개혁·개방: 라선특구와 황금평 개발

중국은 대북정책 논리패턴의 필요조건으로 ‘한반도문제 해결은 한반도 평화·안정이 전제 조건 → 한반도 평화·안정을 위해서는 북한체제 ‘연착륙(개혁·개방)’ 필요 → 북한체제 ‘연착륙’ 실현조건으로 북·미관계 개선 필요 → 북미관계 개선에 앞서 중국의 대북 영향력 확대 필요’라는 순서로 전개되고 있다. 또한 이를 실현하기 위한 정책 로드맵은 ① 북한과의 정치적 신뢰 및 경험관계 강화(대북영향력 확대), ② 북미대화 추진을 통한 북한 국제환경 개선 노력, ③ 북한 개혁·개방 독려 및 지원, ④ 정상국가 북한의 한반도 비핵화 실현 등으로 정리될 수 있다.<sup>32)</sup> 이에 기존 중국의 대북한 경제협력을 경제 무역협력에서 지역공동개발협력으로 전환하여 북·중 접경지역의 일구양도(一區兩島, 라선특별시, 황금평과 위화도) 시범지역을 공동개발사업으로 추진하는 것을 개혁·개방의 수단적 방편으로 이해하고 진행하고 있다. 따라서 중국은 북한의 개혁·개방은 국제사회로의 편입이며, 이를 적극적으로 권장하기 위해서는 정경분리의 원칙에 근거하여 남북한의 양자관계를 북핵문제에 결박시키기보다는 국제교류와 협력을 통해 북한의 변화를 유도해야 한다고 본다.<sup>33)</sup> 물론 여기에는 일구양도와 연계되는 중국의 동북지역 개발에도 이익을 창출할 수 있다는 인식도 함께 작용하고 있다.

중국 동북진흥계획에는 “대북한 도로·항만·지역 일체화 건설을 촉진하고 대외협력 프로젝트를 실시한다. 국가는 대외원조를 실시하는데 우선적으로 동북지역의 변경세관과 연계되는 교통, 항구, 공항 등 기초인프라 건설 프로젝트를 배정한다”라고 명시(2005년 6월)하고 있다.<sup>34)</sup> 이에 따라 중국 랴오닝성의 ‘랴오닝 연해경제지역 발전계획(遼寧沿海經濟帶發展計劃, 2009년 7월 승인)’, 지린성의 ‘창지투 개방선도구 개발계획(中國圖們江區域合作開發規劃綱要 - 以長吉圖爲開發開放先導區, 2009년 8월 승인)’,

32) 박동훈·강용범, “중국의 대북정책 논리와 북중관계”, 『국제문제연구』 (2011, 가을)

33) 류웨이민 중국 외교부대변인은 2012년 1월 17일 정례브리핑을 통해 북한의 경제사회 발전에 도움이 되도록 북한에 대해 능력이 닿는 범위 내에서 필요한 원조를 제공해 왔다고 밝히고, 국제사회도 중국과 마찬가지로 북한에 원조를 제공하도록 제안했다. “2012年1月17日外交部發言人劉爲民舉行例行記者會,” <<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t896731.htm>> (검색일: 2012.7.31).

34) 윤승현, 『두만강지역의 新개발 전략과 환동해권 확대 방안』(춘천: 강원발전연구원, 2009), pp. 50~53.

그리고 최근 발표된 ‘훈춘국제합작시범구건설(關於支持中國圖們江區域(琿春)國際合作示範區建設, 2012년 4월 승인)’과 연계한 북한의 압록강지역 일대와 두만강지역 일대를 중심으로 중국의 사회간접자본 투자가 진행되고 있다.

구체적으로는 이러한 동북지역의 세부계획이 연동할 수 있도록 2010년 8월 북·중 정상회담 합의 이행을 위해 2010년 12월 황금평과 라선특구 공동개발을 위한 양해각서(MOU)가 북한 합영투자위원회와 중국 상무부 간 체결되고, 2011년 5월에는 ‘라선과 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정’을 체결하게 된다. 그리고 다음달 6월 8일과 9일에 황금평과 라선특별시에서 경제특구 착공식이 거행되었다.

특히 라선경제특구의 경우, 중국 중앙정부는 지린성을 경제무역 파트너로 지정하여 두만강지역협력개발계획(창지투 개방선도구 개발계획)과 라선지역 개발을 진행하게 되는데, 2011년 7월 28일 지린성과 라선시 간 ‘중조 라선시경제무역지대(2011-2020년) 계획에 관한 구조적(frame) 협의(關於中朝羅先經貿區(2011-2020年)規劃框架的協議)<sup>35)</sup>를 체결하게 된다.<sup>36)</sup> 이후 중국 국무원은 2012년 4월 13일 ‘훈춘국제합작시범구건설’을 정식으로 승인함으로써 중국의 두만강지역협력개발계획은 초국경(跨境 혹은 跨國) 경협지역으로서 북한을 북·중 양자협력을 통한 개혁·개방으로 이끌어 낼 뿐만 아니라 국제사회로 간접적으로 편입시킴과 동시에 북·중·러 두만강지역 일대 국제운송통로의 새로운 이니셔티브의 동력(動力)을 형성하게 된다. 물론 이는 중국의 국가전략인 지경학적(地經學的) 접근을 ‘공세적’으로 접근했다고 평가하기도 한다.<sup>37)</sup>

35) 지린성과 라선시 양측은 ‘라선시경제무역지대 공동개발 및 관리 공동위원회 제1차회의’를 개최하면서 “2009년 10월 원자바오 총리의 방북(2010년 1월 4일 라선시가 특별시로 승격, 1월 27일 ‘라선경제무역지대법’ 개정)과, 김정일 위원장의 방중을 통하여(2010년 5월, 8월) 북·중 간 공통된 인식을 바탕으로 2010년 말 양국 정부 간 라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정을 체결하였다. 그리고 이를 통해서 ‘중조 라선경제무역지대의 총체적인 기획(中朝羅先經貿區總體規劃)’을 작성하게 되었다”라고 강조하고 있다. 따라서 동 기획은 초보적으로 도로, 교량, 항만, 에너지, 농업 등 여러 방면의 협력의향서로서, 이 내용이 구체화 되어 체결된 것이 ‘중조 라선시경제무역지대(2011-2020년)기획에 관한 구조적(frame) 협의’이다. 북한은 동 협의를 구체화 시키고자 2011년 12월 3일 제7회째 ‘라선경제무역지대법’을 개정함으로써 라선경제특구 개발을 위한 관련제도 및 기구를 빠르게 정비하게 된다. 이에 따라 중국은 고효율농업시범구, 창춘아태그룹(長春亞泰集團)의 년 100만 톤 시멘트 생산, 북한 자가용관광실시, Sinotrans-CSC와 국가전기그룹 그리고 홍콩초상집단(招商集團)의 라진항 투자협력, 상하이녹지집단(綠地集團)의 라선경제무역구 기반시설건설과 국가전력망공사의 전력공급 등 주요 합작 프로젝트가 추진되게 되었다.

36) 황금평의 경우 2011년 9월 북·중 양국이 베이징에서 회의를 열고 중국이 향후 50년간 토지를 장기임대 형태로 개발하여 북한 노동자 10만 명 고용, 중국홍콩타이완의 대기업 및 한·중합작회사 등의 투자유치계획 등 내용을 합의하였다.

37) 최명해 외, “중국의 두만강 이니셔티브와 정책적 시사점”, 『삼성경제연구소』, 2012.



2011년 3월 양국이 확정(조·중공동지도위원회 계획분과회의)한 ‘조·중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강’에서 북·중 간의 경제협력은 ‘총체적인 계획, 단계별 실시, 정부인도, 공동개발, 기업위주, 시장운영, 우세의 호상보충, 호혜공영’의 원칙에서 추진키로 했다. 특히 북측의 입장에서 보면, 공업화 수준과 인민생활 수준을 높이고 북한 제품의 수출 및 외화획득능력과 제품의 경쟁력을 높이며, 북한의 인력, 토지, 광물 등 자원우세를 경제우세로 전환시킨다는 목표가 정해졌다. 이후 북한은 같은 해 12월에 ‘라선경제무역지대법’을 수정보충하고 ‘황금평, 위화도 경제지대법’을 제정하여 북·중 경협이 제도화 조치를 모색함으로써 특수경제지대 활성화를 추진하고 있다.

황금평경제지대는 위화도를 포함 16km<sup>2</sup>, 약 500만 평에 상업센타와 정보산업, 관광문화산업, 현대시설농업, 가공업 등 4대 산업단지를 조성할 계획이다. 또한 이를 위해 황금평과 신의주를 잇는 여객·화물부두가 건설되고, 황금평지역 내에는 그물망 도로가 개설될 뿐 아니라 단둥(丹東)신개발구와 연결되는 2개의 출입통로도 건설되며, 단둥의 전력이용을 위해 송전선을 연결하고 이동통신망 및 인터넷망도 건설할 계획이다. 그러나 중국 정부는 이보다 앞서 신압록강대교를 2014년 준공목표로 2010년 12월에 착공하여 왕복 4차로의 교량공사와 함께 남신의주로 연결되는 배후도로 건설도 진행하고 있다. 향후 신압록강대교의 개통은 중국의 대북한 개혁·개방의 상징이 될 것으로 보인다. 중국의 대북한 개혁·개방에서 이 지역을 ‘일교양도(신압록강대교, 황금평과 위화도)’ 개발이라고 명칭하고 있다.

라선경제무역지대의 경우 중국은 우선적으로 2010년 6월부터 3개월간 쉼허(圈河)에서 원정리를 잇는 교각 보수공사를 진행하여 중대형화물차 통행능력으로 향상시킨 후, 2011년 4월부터 총 사업비 2억2천만 위안(미화 약 2천600만 달러)이 소요되는 북한의 원정리와 라진항을 잇는 비포장 선형도로의 2차직선 포장도로 개량공사(총 길이 50.3km)가 시작되어 2012년 8월 현재 마무리 단계에 있다.<sup>38)</sup> 또한 훈춘에서 라선까지의 도로는 창춘~훈춘 간 고속도로와 연결되어 라진항까지의 물류통로가 확보됨으로써 중국의 두만강지역협력개발계획이 본격적으로 진행될 토대를 마련하였다. 한편으로 2009년 12월에 발표된 ‘창지투 개방선도구 개발계획’ 관련 100개 중점건설프로젝트

38) 이미 2011년 1월 훈춘 원정리 통상구(세관)를 통해 라진항을 경유하여 상하이로 연결되는 내륙화물 초국경운송이 성공적으로 진행된 바 있으며 지금까지 5차례에 걸쳐 10만 톤 가까운 석탄을 운송하였다. 이에 따라 이 도로가 완공되고 라진항이 본격 가동되면 연간 100만 톤의 석탄을 남방으로 운송할 수 있어 기존의 철도 수송에 비해 연간 6천만 위안의 물류비용을 절감할 것으로 예상하고 있다.

를 보면 북한관련 대외통로부분 투자계획은 총 9개로 모두 연변조선족자치주에서 시작하여 북한 라선경제특구로 통하고 있으며, 총 투자금액은 160.5억 위안(23.7억 달러)으로 2015~2020년까지 완공을 목표로 하고 있다.

라선경제무역지대 공동개발계획 강요의 주요내용은 이 지역(470km<sup>2</sup>)의 지리적 장점과 풍부한 지하자원을 바탕으로 국제자본, 기술장비와 관리경험을 유치하여 원자재 공업, 장비공업, 첨단기술산업, 경공업, 서비스업, 현대고효율농업 등 6대산업을 중점적으로 발전시킬 계획이다. 이에 따라 중국은 북한과 공동으로 라선경제무역지대에 라진-선봉-웅상-굴포로 이어지는 연해산업벨트를 조성하고, 10개 공업단지를 설립할 계획이다. 라진지역에 창고보관·물류, 장비제조, 첨단기술, 피복 및 식품가공 등 4개 단지, 선봉지역에는 원자재공업, 방직피복, 장비제조업, 농부산물가공 등 4개단지, 웅상 지역에는 종합목재가공단지, 굴포지역에는 현대적 고효율농업시범단지를 배치할 계획이다. 또한 중국은 10개 공업단지에 육·해상 교통로, 전력공급, 통신망 등 사회기반시설도 함께 구축한다는 계획이며, 교통로는 '1중추, 3방향, 5통로'의 개방된 교통망 구축 계획을 구상하고 있다.

#### IV. 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 중국의 역할

##### 1. 김정은 체제와 중국의 대북한 경제협력

김정은 시대가 시작된 2012년 상반기(1~6월) 북·중무역은 여전히 활발히 전개되고 있다. 2012년 상반기 북·중무역 규모는 30억 5,170만 달러로 전년 동기대비 21.7%가 늘어났다. 북·중무역이 이와 같이 늘어난 것은 수출입 모두 20%이상의 증가세를 보였기 때문이다. 대중수입의 경우는 전년 동기대비 21.4% 증가한 17억 6,275만 달러를, 대중수출은 22% 증가한 12억 8,895만 달러를 각각 기록하였다. 2012년 하반기 역시 이러한 추세가 지속된다면 북한의 중국 의존도 비중은 90%가 넘어설 것으로 보인다.

<표 5> 북한의 대중무역 현황(2012년 1~6월)

(단위: US\$천)

	수입	수출	합계	무역수지
2011년	3,165,006	2,464,186	5,629,192	700,820
2011년(1월-6월)	1,451,949	1,056,530	2,508,479	-359,419
2012년(1월-6월)	1,762,758	1,288,951	3,051,709	-473,807
동기대비 증가율(%)	21.4	22.0	21.7	34.2

자료: 한국 무역협회, 'KOTIS 무역통계', kita.net.

2012년 두만강지역협력개발계획에 따라 라선경제무역지대와 연계되는 기반시설 투자부분은 엔벤(延邊)조선족자치주가 발표한 대외경제기술 합작항목 중에서 주요하게 3가지 프로젝트가 거론된다. 첫째, 투먼(圖們)-남양 두만강-러시아 하산 국제철도운송항목으로 3개국 국가철도 연계를 위한 목적인데, 주요하게는 러시아와의 수출입을 위한 것이다. 중국은 러시아로부터 석탄, 광산, 중유 M100, 목재 등의 화물을 수입하고, 시멘트, 목제품, 강재 등을 수출하고자 하며, 매년 화물량은 200만톤이 될 것으로 예상된다. 프로젝트의 주요 내용은 투먼과 북한 홍의리 간 116.3km의 철도선에 광궤선을 하나 더 추가 건설하여 쌍선(雙線)을 만드는 것으로 투자는 34.3억 위안, 건설기간은 5년을 예상하고 있다. 둘째, 중국 투먼-북한 청진철도 개조항목인데, 171.1km의 철도 궤 교체·보수 프로젝트로 투자는 20억 위안, 건설기간은 5년이다. 현재 투먼-청진철도의 화물운행속도는 40km/시간으로 매년 화물량은 35만톤에 불과하며, 동 프로젝트가 완성된 후에는 매년 300만 톤 이상의 화물(석탄, 제지품, 곡물, 철분, 강재 등)이 운송될 것으로 예상하고 있다.<sup>39)</sup> 셋째, 중국 투먼-북한 라진철도 개조항목인데, 42.3km 철도 궤 교체·보수, 11개 내연기관차 구입 등의 프로젝트로 투자는 12.7억 위안, 건설기간은 5년이 소요된다. 투먼-라진철도의 총 길이는 155.8km로 내륙에서 항만으로 연결되는 컨테이너 운송선으로 제일 효과적인 통로로 평가하고 있다. 동 프로젝트가 완성되면 매년 3,000개의 컨테이너가 운송될 것으로 예상하는데, 차항출해(借港出海, 항구를 빌려 바다로 진출)가 주요 목적이다.

이처럼 북·중 간 철도연계를 주요 목적으로 진행되는 이 3가지 프로젝트 모두 중국 및 북한 정부, 중국 기업 3방 투자로 합자·합영방식으로 진행되는데, 이미 라선경제무

39) 중국은 매년 '북량남운(北糧南運, 북쪽의 곡식을 남쪽으로 운송)공정'을 위해 5,000만 톤의 운송수요가 필요한데, 투먼-청진철도 역시 북량남운을 위한 프로젝트로 설명을 하고 있다.

역지대 공동개발계획 강·요의 주요내용 중 철도기반시설에 언급되었던 내용으로 보다 구체적인 실행 계획을 보여주고 있다. 또 한편으로 중국 다롄에서 헤이룽장성(黑龍江省) 쉰이펀허(綏芬河)까지 북·중 국경지역을 지나는 동변도(東邊道)철도가 2015년에 완공되고, 2020년까지 중국 국경과 북한 라진, 청진, 무산 등과 연결되는 교통인프라에 대한 투자가 완료되면 중국의 대북한 경제협력은 가속화될 전망이다. 또한 이와 연관성을 가지고 북·중 접경지역을 따라서 우선적으로 중국측의 배후지역 개발이 연계되고 있는데, 교통접근성 등을 기반으로 북한에 접하고 있는 변경도시 산업구조에 영향을 주고 있다. 40)

이외에 앞서도 언급된 상당수의 기존 계획들과 상당수 예측되고 지적되었던 프로그램들이 2012년에 들어 두만강 및 압록강 연안지역 등 국경지역을 중심으로 구체적·세분화되어 진행되는데, 협력분야 역시 광범한 영역으로 확대되고 있고, 또한 북한 지역별로 진행되고 있다는 것을 동북지역진흥 중장기계획(2007-2020년)이나 두만강지역협력개발계획, 랴오닝 연해경제지역 발전계획 등처럼 국가급 장기발전계획을 비롯하여 성급 단기집행계획인 동북지역 12.5진흥계획, 동북3성 성별 12.5계획 등 국가급, 성급, 지급시급 심지어 현급에 이르기까지 직간접적으로 발견할 수 있다.

다시 말하면 북·중 간 상호의 국가경제개발 마스터플랜(기본계획)이 상호연관성을 가지고 하위의 지역계획을 수립하여 세부적 실시계획의 성격으로 구체화되고 있다는 것을 알려준다. 결국 양자간 보여지는 그리고 상대적으로 보여지지 않는 부분까지 상호 이익을 창출할 수 있다는 인식을 함께 하고 있다는 것으로 ‘공동개발·공동관리’라는 원칙하에 새 경험시대를 열기 위한 개혁·개방의 진로를 함께 모색하고 있다고 말할 수 있다.

따라서 중국의 사유방식으로 볼 때, 중국이 강조하는 선이후난(先易後難)의 순서로 추진되는 대북한 개혁·개방은 기초인프라 개발(교량, 도로, 철도, 발전소, 항구, 통신 등), 기초공업(농업, 전력, 석탄, 연유, 금속 등), 지역개발 등으로 세부적으로 광범위하

---

40) 건설 또는 계획 중인 북·중 국경지대 도로·철도망을 보면, [1] 허룽(和龍)~무산 구간 ① 허룽~난핑(南坪)진 철로(41.68km) 올해 개통 예정이며, 창춘(長春)~바이산(白山)~혜산 구간 ② 휘난(輝南)~바이산 고속도로(79km) 올해 착공, ③ 잉칭즈(營城子)~송장허(松江河) 고속도로(249.76km) 건설 중, 연내 개통, ④ 송장허~창바이(長白)현 고속도로(100.58km) 계획 중, ⑤ 송장허(松江河)~창바이(長白)현 철로(126.4km) 계획 중이다. [2] 통화(通化)~만포 구간을 보면 ⑥ 선양(瀋陽)~통화 고속도로(627km) 건설 중, 올해 완공 예정, ⑦ 통화~지안(集安) 고속도로(104km) 계획 중이며, [3] 지안~바이산 구간(압록강 강변 구간) ⑧ 지안~린장(臨江) 강변도로(181.2km) 완공, ⑨ 린장~창바이현 강변도로(218km) 올해 보수 공사 완료 등이 계획, 진행, 완료되고 있다.

게 진행되고 있다. 최근의 관광사업 활성화, 북한 근로자들의 중국파견 등 역시 모두 이러한 선이후난의 성격으로 우선 추진되고 있는 것으로 이해할 수 있다.

또 하나는 북·중 양국기업의 교류협력과 경제협력의 발전을 통한 북·중간 우호증진을 목표로 중국은 상공회의소 격인 중국기업협회를 평양에 설립(2012.4.27)하였다. 중국은 이미 2010년과 2011년 각 한차례씩 ‘대북 투자합작 안내서(對外投資合作國別(地域)指南 朝鮮)’를 발행하면서 중국 기업의 대북한 투자 상황에 대한 충분한 이해와 사전조사를 권하고 있는데, 중국 정부가 대북투자의 위험성을 자국 기업인들에게 간접적으로 경고한 것이다. 특히 그동안 일부 중국 기업들이 맹목적인 북한에 대한 투자로 피해를 입거나 불리한 입장에 처하는 경우가 있었기 때문에 중국 기업들은 북한 상황에 대한 충분한 이해와 조사가 필요하다고 밝혔다. 그러나 2012년에는 양국 정부의 공식적인 허가에 따라 협회가 설립되었기 때문에 중국의 대북한 투자협력이 보다 안정적인 형태로 진행될 것으로 보인다.<sup>41)</sup>

그동안 중국은 2010년 이후 김정일 위원장의 방중과 북한의 김정은 체제 준비를 지켜보면서 중국이 대북한 개혁·개방을 위해 경제 및 투자의 협력을 관민합동(중앙정부, 지방정부, 기업)의 방식, 기능적·시장적·제도적 조치의 단일 운용 또는 양자배합, 또는 종합적 운용, 그리고 선이후난(先易後難)으로 진행해 왔다는 것을 알 수 있다. 또한 중국이 강조하는 동북아지역 국가들이 동북아의 실정에 알맞은 협력모델을 구상해야 한다는 것처럼 중국은 북한에 맞는 양자 협력모델을 구축하면서 중국의 경제발전정책인 개혁·개방의 길을 적용시켜 왔다고 이해할 수 있다. 따라서 북한은 7.1조치 이상의 경제개혁정책을 점진적으로 추진할 것이며, 소위 말하는 우리식(북한식)의 새로운 경제관리체계의 전면적인 실시를 진행하고자 하고 있다.

## 2. 북한 개혁·개방을 위한 중국의 역할

2009년 ‘북·중 친선의 해’를 기점으로 중국의 대북한 사유방식은 북한이 동북아경제권의 일부분으로 북한의 참여 없이는 동북아경제협력을 현실화시킬 수가 없고, 북한 역시 이와 같기 때문에 북·중 경제협력의 발전은 동북아경제 진흥의 촉진역할을 할 것이라고

---

41) 중국기업협회에 참여하고 있는 기업들의 면면을 살펴보면 우선 지린성 및 랴오닝성 성정부 대표처를 비롯하여 중국국가개발은행, 중국 이치(一汽)자동차그룹 등 우수 기업들이 포함되어 있다. 이 기업들은 중국의 대북한 수출입 상위의 품목을 취급하며, 투자생산, 제조, 채굴, 가공, 양식, 중계무역, 물류수송, 도소매 등 운영을 직접 진행하고 있다.

본다. 이에 북·중 경협은 심층적인 전략적 의의와 경협의 잠재력은 충분하기 때문에 북한내부 및 한반도의 문제와 북·중 양국의 문제 등을 고려한다면 북·중 경협을 재촉해야 하는 것은 당연하다고 강조한다.<sup>42)</sup> 결국 이러한 국면으로 2011년 6월 황금평·위화도 경제지대와 라선경제무역지대에서 열린 착공식에서 보여주듯이 이제는 양국의 제도적 협의를 바탕으로 최근 북·중 교역의 기반과 위안화 결제 등 경협의 기반으로 북·중 간 초국경 산업개발과 협력이라는 ‘신북중경협’이 시작되었다고 설명한다.<sup>43)</sup> 산업개발과 협력은 관광, 농업, 교육, 교통물류, 인프라시설, 노동밀집형 제조업, 에너지·광산자원, 초국경 자유무역지대 설립 등 다양한 분야와 내용에서 전략적으로 진행되고 있다.<sup>44)</sup> 그리고 마지막으로 북한의 경제발전은 ‘체제 외’ 개혁방식으로 신경제체제(시장주도개혁)를 구축할 수 있는 계획경제체제와 독립된 일련의 개혁조치를 선택해야 한다.<sup>45)</sup> 또한 중국과 베트남은 사회주의시장경제를 보여주는 전형적인 모델로서, 중국의 개혁·개방 성공의 경험과 북한을 강력하게 지원하는 것은 북한의 개혁·개방을 위한 유리한 조건이라고 강조한다.<sup>46)</sup>

중국의 이와 같은 대북한 개혁·개방을 위한 논리에 따라 현재 한반도는 ‘새로운 평행이 유지될 수 있는 전략’이 작동되어야 한다고 조언하고 있다. 중국은 북한에 대해서는 평화와 안정, 개혁·개방의 유도를 통해 체제의 안정을 기대하고 있고, 한국은 중국에 있어 중요한 무역투자상대국으로 ‘전략적 협력 동반자 관계’를 구축하고 있으며 동북지역에도 중요한 경제협력 파트너로 평가한다. 중국에 있어 이러한 의미는 남북한 어느 한쪽만의 일변도(一邊倒)는 중국에게 있어 전략적 폭이 좁아지는 것이 된다는 것이다. 따라서 중국의 한반도정책은 ‘남북균형정책’이 가장 중요한 것이며, 정치, 경제, 안전보장, 문화의 영역에서도 남북균형이 바람직하다는 평가다.<sup>47)</sup>

이에 따라 중국의 사유방식과 논리 그리고 입장으로 김정은 체제 중국의 대북한 개혁·개방의 역할을 종합하면 국제정치, 지역경제, 북한의 대내외 측면으로 압축된다.<sup>48)</sup>

42) 沈海濤, “朝鮮半島問題新動向與中國的東北亞戰略選擇”, 『哈爾濱工業大學學報(社會科學版)』 (2011.3).

43) 張東明, “關於中朝產業開發與合作問題的几点思考” 『東北亞論壇』 (2011.5).

44) 李俊江·范碩, “中朝經貿關係發展現狀與前景展望” 『東北亞論壇』 (2012.2).

45) 張慧智, “朝鮮經濟發展方式探析” 『東北亞論壇』 (2011.6).

46) 朱遼野·許永根, “朝鮮經濟改革前景探析” 『遼東學院學報(社會科學版)』 (2011.5).

47) 石源華, “朝鮮半島戰略新平衡與中國的政策選擇”, 『韓國研究論叢』 (2011.1).

48) 李憲京·詹德斌, “中國經濟發展帶給朝鮮的啓示”, 『學海』 (2010.1); 張青磊, “中國在東北亞安全合作中的身份建構”, 『寧波廣播電視大學學報』 (2011.1); 劉慧, “東北亞地區安全對中國和平發展

우선 국제정치측면에서 보면 첫째, 중국은 미국, 일본, 러시아 간 우호적인 국제관계를 구축함으로써 한반도의 불안함(혹은 우환)을 없애고, 미국의 동북아시아 영향력을 약화시켜 동북아시아의 안정적인 정치적 국면을 유지할 수 있다. 둘째, 중국은 국방력을 강화하여 전략적 상대에 대한 억제정책을 효과적으로 수립, 동북아국가들의 다국적 안전보장 구축에 리더적인 작용을 발휘할 수 있다. 셋째, 북한의 핵시대가 시작되면서 중국의 전략적 역할은 동북아시아의 국제관계 조정과 재구축 과정에서 결코 낙관적이지 않다. 대국으로서의 책임에 대한 국제정치적 압력은 지속적으로 커질 것이고, 동북의 정세와 경제발전에 있어 리더적인 작용은 중국이 동북아안전체계 수립의 전반과정에서 이행하고 있는 책임과 의무에 따라 주변 국가들에 의해 판단될 것으로 보인다. 넷째, 동북아의 안전과 안정적 발전에 대한 중국의 주도적 작용은 동북아시아의 경제무역 등 다방면의 영역에서 협력을 촉진시킬 수 있고, 이는 북한의 개혁·개방에도 긍정적인 요소로 작용할 것으로 보인다. 따라서 이러한 네 가지 측면에서 동북아시아에서의 중국의 지위와 역할은 북한 자체의 안전을 실현하고, 한국에 대한 일관적인 정책을 통하여 한반도의 안정적인 정세를 유지하는 것에 중요한 역할을 한다.

지역경제측면에서의 역할을 정리하면 중국은 동북지역의 대경제벨트를 통합하여 대외개방 촉진을 서두르고, 이를 통하여 두만강지역의 국제협력에 적극적으로 임할 수 있도록 한다. 이를 통해 중국은 두만강지역 국제협력에서 이니셔티브를 발휘하여 다국적경제협력지역의 기능을 구축하여 더 많은 국경 국가들이 경제협력에 참여할 수 있도록 한다. 또한 두만강지역의 국가 간 혹은 지역 간 양자경협을 통하여 중·러, 중·북, 중·몽 국경지역의 다방면적인 협력을 촉진시켜 두만강지역, 더 나아가 동북아시아의 경제를 다국적협력으로 이끌어 갈 수 있다. 중국은 동북지역, 두만강국제협력지역, 동북아국가로부터 교통물류 기반시설, 경제협력 등 강력한 추진작용을 이끌어 냄으로써 북한이 이러한 환경에서 주변경제의 활성화에 힘입어 자국의 개혁·개방과 경제발전에 유리한 그리고 지속적으로 힘을 실어주는 작용을 한다고 본다.

마지막으로 북한의 대내외 측면을 정리하면 첫째, 북·중 양국은 초국경 교통물류영

---

的現代意義”,『瀋陽師範大學學報(社會科學版)』(2011.3); 沈海濤,“朝鮮半島問題新動向與中國的東北亞戰略選擇”,『哈爾濱工業大學學報(社會科學版)』(2011.3); 張東明,“關於中朝產業開發與合作問題的几点思考”『東北亞論壇』(2011.5); 滿海峰,“新時期中朝關係定位與中朝邊境地區經濟合作發展”,『遼東學院學報(社會科學版)』(2011.6); 楊晨曦,“角色與責任:中國在東北亞地區的戰略地位與戰略利益學術研討會綜述”,『東北亞論壇』(2011/6); 黃大慧,“中國發展有利于東北亞和平穩定”,『東北亞學刊』(2012.1); 劉興華,“朝鮮政局與中國的東北亞戰略”,『現代國際關係』(2012.1).

역의 교류와 협력으로 경제지대에 형성된 산업협력의 발전을 추진시킨다. 장기적인 전략으로 보면 이는 중국과 한반도 간에 교통물류 네트워크와 산업협력을 구축하는데 유리할 뿐만 아니라 나아가 한반도의 교통물류망과 산업을 연계시켜 동북아 및 유럽 지역 전체와 연결하는 거대한 물류망의 구축과 산업협력의 달성이다. 이는 궁극적으로 한반도를 포함한 동북아지역 전체의 발전과 번영을 촉진시킬 것이다. 둘째, 북·중 라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대 항목의 성공적인 시작은 실질적인 시범효과가 있었다. 이는 중국 동북지역의 발전에도 유리하지만 북한에서 실시하고 있는 경제발전 전략에도 도움이 된다. 또한 중국과 북한의 경제협력이 새로운 발전단계를 시작하는 것은 동북아경제협력 구조의 기반을 구축하는 것이다. 이러한 발전과정을 통하여 중국은 북한의 개발과 개방과정에서 대외적인 추진작용을 할뿐만 아니라, 주변의 정치적, 경제적 환경을 안전하게 조성하고 보장하는 작용을 한다고 볼 수 있다. 셋째, 중국은 북한의 생산과 소비에 필요한 원자재와 상품의 최대 공급국가이고, 중국시장은 북한제품의 최대 수요국가이다. 따라서 중국은 중국 내륙의 발전을 책임지고, 동북아의 안정적인 경제환경을 위해, 북한의 외교적 고립과 경제문제의 지속적인 악화를 막고 북한과의 경제협력을 강화시킬 것이다. 왜냐하면 북한이 경제를 발전시키고, 민생을 개선시키는데 도움이 될 뿐만 아니라, 북한을 점차 국제사회에 융합되도록 밀어 줄 수 있기 때문이다. 이 과정에서 중국은 지속적인 수요를 통하여 북한의 수출을 자극하고, 필요한 원자재와 제품의 공급을 통해 북한 대내경제의 발전을 촉진시킨다. 최근 중국과 북한 간 경제협력관계가 강화된 구체적 내용 중의 하나는 ‘중국동북지역 경제개발 신전략(中國東北地區經濟開發新戰略)’이 북한과의 대외무역과 경제협력을 직접적으로 자극시킨 것이다.

## 결 론

중국은 한반도에서 발생할 수 있는 다양한 변수를 예측하고 대비하기 위해 정치, 경제, 역사, 사회, 문화 등 다양한 영역에서 대한반도 정책에 대한 종합적이고 일관된 태도를 견지함으로써 한반도의 전반적인 상황(예를 들면, 한반도 급변 상황에 이르기까지)에 대응하고 있다.

특히 북한과 국경을 마주하고 있는 중국 동북지역의 전략적 중요성을 명확하게 인식



하고 있는 중국이 이 지역을 발판으로 북한에 대한 그리고 한반도에 대한 전략적이고 공세적인 접근을 꾀하고 있다. 중국 중앙 및 지방 정부의 동북지역에 대한 대내외 정책은 한반도 정세의 변화 과정과 향후 미래를 대비하여 각 분야별로 다각적인 접근과 유기적인 연계를 통해 입체적이고도 종합적인 틀에 따라 전략적으로 실행되고 있다.

그러나 이러한 중국의 대처 방안은 남한에 의해 흡수 통일된 한반도가 필연적으로 미국 및 일본과 동맹할 것이라고 가정하고 자국의 미래를 위해서 결코 바람직하지 않다는 인식에 바탕을 두고 수립된 것으로 판단된다. 따라서 중국의 우려를 불식시킬 수 있는 방안을 강구하여 통일과정에서 중국의 협조를 이끌어 낼 수 있는 전략을 수립하는데 초점을 맞추어야 한다. 한반도의 통일 실현을 위해서는 중국의 협조가 절실하기 때문이다.

이에 한국은 중국 동북지역의 효과적인 활용방안에 대해 거시적인 전략 수립이 요구된다고 볼 수 있다. 또한 중국 동북지역이 갈등의 공간이 아니라 남북한과 중국 그리고 앞으로 건설될 한반도 통일국가와 상호 협력하여 평화롭게 공존할 수 있는 상생의 공간으로 기능할 수 있는 체제를 구축할 수 있는 실천적 대안을 제시할 수 있어야 한다.

향후 이 공간은 갈등의 완충지대(buffer zone)로 평화지대(peace zone)로 기능할 수 있는 체제와 공동체를 구축할 수 있는 목표를 구상함으로써 소위 '동아시아 평화지역공동체'를 창출할 수 있는 이론적 대안을 모색하여 한반도와 동북지역이 서로 공유하고 건설해야 하는 평화의 장으로 만들어 가는 정책적 방안을 생산할 수 있을 것이다. 따라서 중국의 구상과 정합성을 보이는 한국의 미래비전을 제시하는 것은 중국을 한반도 통일국가의 조력자로 유도할 수 있는 현실적 대안으로 볼 수 있다.

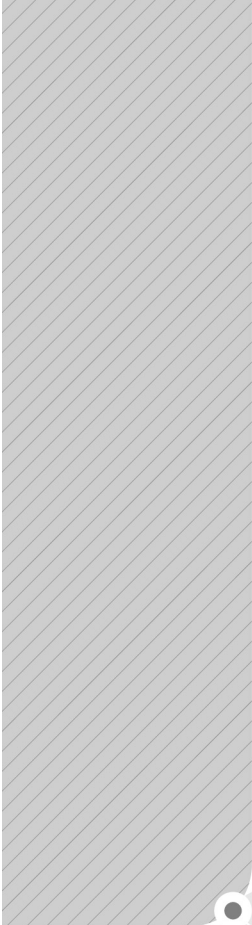
현재 북한은 그들 스스로가 부정하고 있는 개혁·개방의 길로 접어들고 있다. 이미 북한은 1980년대 중후반부터 계획경제를 포기하고 선군경제개혁개방전략으로 그들이 처한 한계를 넘고자 하였다. 그리고 김정은 체제는 7.1조치 시행 10년 만에 우리식(북한식)의 새로운 경제관리체제를 준비하고 있다. 소위 중국 개혁·개방의 학습효과를 통한 시험으로 그 성공가능성을 가늠할지 혹은 과거 사회주의 상품경제와 동일하게 반영할 수 밖에 없어 취해진 교육지책인지 등 그러나 대내외적 열악한 환경속에서 단기간에 가시적인 성과를 기대하기는 힘들어 보인다.

단기적으로는 현재의 시점이 남·북·중 경제협력을 위한 정치경제적 환경이 호의적으로 조성되고 있다는 전제하에 북한이 시도하는(혹은 어쩔 수 없이 시도하는) 개혁·개방을 한층 더 촉진하기 위해 한·중 간의 경험을 통해 북한을 이끌어 내는 남·북·중 3국

경협모델을 제안할 수 있을 것이다. 이미 단둥, 훈춘 등 거점지역에 대한 한국기업 전용 공단 개발이나 북한의 4대특구(개성공단, 금강산, 황금평위화도, 라선)에 대한 한·중 공동투자 등이 제안되고 있다. 또한 남·북·러 가스관 사업 등 다자간 협력사업이 논의되고 있다는 것도 현재의 환경이 개선될 것이라는 기대감에서 긍정적으로 비쳐진다.


따라서 한국의 대북한 통일정책이 북한의 개혁·개방을 이끌어 내고, 한반도 통일국가 건설 과정에서 정책적 좌표로 기능하며, 더 나아가 한반도 통일국가의 미래를 설계하는 데 밑그림이 되어야 한다는 전제에서 출발하여 남·북관계, 남·북·중 그리고 다자간 관계에서 우리의 역할과 방향을 분명하고 정확하게 제시해야 할 것이다.

2012년 5월 2일, 한·중 수교 20년 만에 한·중 자유무역협정 협상개시가 선언되었고, 향후 한·중·일 FTA를 거쳐 동북아경제공동체 구상까지 연결될 수 있는 중요한 첫 걸음이 시작되었다. 이제 동북아 역내 경제권은 보다 더 확대될 것이고, 북·중 경협과 남·북경협 그리고 남·북·중 3자협력은 평화적공존을 위한 경제협력을 더욱 현실적으로 모색해야 할 것이다.



# 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 일본의 역할

Mitsuhiro MIMURA  
일본 동북아경제연구소 연구원





## I. 서론

일본 사회는 2002년 9월, 북일 정상 회담 시에 널리 알려진 일본인 납치문제와 관련하여 다른 6자회담 참가국과는 달리, 북한 문제를 자국의 역사청산이나 핵·미사일 개발 문제 혹은 동서 냉전 종결 후 동북아의 새로운 국제질서 수립문제로 인식하지 않았다. 일본의 대북한 독자 제재 조치는 북한의 납치 문제가 아니라 핵·미사일 실험을 계기로 발동되어 왔으나 사회의 일반적인 인식에서는 납치문제가 중심이 되어 왔다.

일본은 2006년 7월에 제1차 경제제재 조치를 발동하여 북한으로부터의 모든 수입을 제한하였으며, 2009년부터는 모든 수입을 금지하였다. 그 결과, 일본은 국교가 없는 환경 속에서도 1960년대부터 계속 유지하던 비즈니스 관계도 단절하여 북한과의 인적 교류가 거의 없는 상태가 되었다. 그러한 대가를 지불했음에도 불구하고, 북한의 핵·미사일 문제와, 납치문제는 해결이 되지 않고 있는 상황이다.

일본에서는 김정일 국방위원장 서거 이후, 북한이 변화하고 있다는 사회적인 분위기가 조성되고 있다. 2002년부터 10년간 대북한 강경정책을 실시해온 일본에서 왜 그러한 변화가 생겼는가? 이 글에서는 일본의 대북한 인식과 그 인식의 변화 그리고 일본의 그러한 대북한 인식 변화의 요인들을 밝히자고 한다.

## II. 일본사회의 대북한 인식

### 1. 북일 정상 회담(2002.9)이전

1990년대 후반에 들어서 표면화되지 않았던 북한에 의한 일본인 납치문제에 대한 관심이 높아지기 시작했다. 그 결과 1997년 3월에는 납치가 의심되는 실종자들의 가족에 의해서 「북한에 의한 납치피해자 가족연락회」(가족회)가 결성되었다. 전 북한 공작원 등의 증언으로 일본 국내 실종자들의 납치가가능성이 높은 것으로 알려졌기 때문이다. 납치피해자 가족을 지원하는 목적으로 1998년 4월 중순 「북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회」(구하는 모임)가 활동을 시작했다. 그러나 「재일본조선인총연합회」(조총련)뿐만 아니라 많은 일본 인사들도 북한에 의한 납치를 부정하고 있었기 때문에 일본 국내에서는 북한이 일본인을 납치한 것에 대해 반신반의하는 분위기가 있

었다. 또한 이러한 사실이 있다는 것을 들어도 그다지 관심을 가지지 않는 사람이 많았던 것이 사실이었다.

## 2. 북일 정상화 회담과 납치 문제의 이슈화(2002)

2002년 9월 17일의 북일 정상회담에서 고이즈미 수상과 회담한 김정일 국방위원장은 일본인 납치문제에 대해 북한의 특수기관에 의한 범행이었다는 것을 인정하고, 일본정부가 납치 피해자로 인정한 8건의 11인의 납치피해자 중에서 요코타 메구미(横田めぐみ), 아리모토 게이코(有本恵子) 등 6인의 사망과 4명의 생존사실을 포함하여 일본 정부가 인정치 않은 2인의 사망과 1인의 생존을 추가로 전해왔다.

김정일 국방위원장은 1970년대부터 1980년대에 걸쳐서 북한 특수기관 내에 망동주의, 영웅주의가 있어 일본어의 학습과 남한으로의 잠입을 이유로 납치행위를 저질렀으며, 이와 관련 자기가 알고 있는 한 책임자를 처벌하였다고 밝혔다. 동시에 “불쾌한 일이었다. 향후 절대 없을 것이다. 유감스런 일이며 사죄하고 싶다”며 정식 사죄했다.

이날 북일 정상회담에서 김정일 국방위원장이 일본인 납치문제를 인정한 것은 일본 사회에 커다란 충격을 주었다. 특히 일본 정부가 인정한 8건의 11인의 납치피해자 중에서 6명이 사망하였고, 일본 정부가 인정하지 않은 납치피해자 2명도 사망한 것으로 알려져 총 8명이 북한에 의해서 희생되었다는 사실은 일본 국민에게 북한에 대한 혐오감을 주기에 충분한 내용이었다. 북일 정상회담을 통해서 지금까지 공식적으로는 ‘의혹’이었던 북한에 의한 일본인 납치가 사실로 확인되었다.

일본 외무성이 사망한 납치피해자의 사망날짜 리스트를 정상회담 당일 북한 측으로부터 넘겨받았음에도 불구하고 그 발표를 이틀이나 늦게 한 사실이 발각되었다. 이것은 납치피해자 가족에게 외무성이 국교정상화교섭을 진행시키는 것에 주력하여 이와 관련된 불리한 정보를 숨기려 하는 인상을 주어 이후 외무성에 대한 불신감을 높이는 계기가 되었다.

동시에 이 리스트에는 2인의 납치피해자가 같은 날에 사망했다는 등의 의심쩍은 부분이 있었음에도 불구하고 그것을 문제화하지 않고 북일 평양선언의 서명이 이루어졌다는 것이 밝혀졌다. 2002년 9월 21일, 북한발표에서 사망으로 알려진 요코타 메구미(横田めぐみ)의 아버지인 요코타 시게루(横田滋)는 “우리는 메구미가 죽었다고는 생각하지 않는다”고 발언하였다. 9월 23일 가족회는 외무성에 대해 앞으로는 가족에게

개별적으로 전화하지 말고 가족회사무국을 통해 팩스 및 문서로 연락하도록 요청했다. 납치피해자 가족들은 북한뿐만 아니라 국교정상화를 서두르고자 하는 외무성도 새로운 ‘적’으로 간주하기 시작하였다. 이 때문에 가족회 및 구하는 모임 등은 생존이 확인된 납치피해자 가족의 지원과 면회보다도 생존자의 귀국을 촉구하는 조치를 취했다.

2002년 10월 15일에는 북한이 생존하고 있다고 발표한 5명의 납치피해자가 가족을 동행하지 않은 채 일시 귀국했다. 북한과의 약속에서는 2주간 체류하기로 되어 있었으나 북한에 5명을 돌려보낼 경우 다시 돌아오리란 보증이 없다는 우려가 일본사회에 고조되었다. 10월 23일에 가족회는 북한과의 약속을 지키는 것보다 귀국한 피해자의 완전한 귀국을 정부에 요구하였다. 정부도 가족회의 요구 및 송환반대 여론이 높아짐에 따라 10월 24일에 일시 귀국한 납치피해자를 북한에 일단 돌려보내지 않고 영주시키는 방침으로 전환했다. 동시에 피해자가족의 양도를 요구하기로 했다. 가족회는 여론의 지지하에 일본의 외교정책을 변경시킬 수 있는 이른바 ‘압력단체’의 성격을 띠기 시작하였다.

납치문제가 일본 국내에서 큰 이슈가 된 계기를 한 마디로 말하자면, 북일 정상 회담 이전의 일본 사회에서는 대북한 인식이 조총련이나 진보계 인사의 북한에 대한 호의적인 주장<sup>1)</sup>이 주류를 이뤘으나 그 주장이 김정일 국방위원장의 납치 사실 인정으로 사회적인 신용을 상실하고 대북한 인식에 대한 발언권에 공백을 만들었다는 점에 있다. 그 공백을 납치 피해자들이 장악하고 그들의 주장을 효과적으로 사회에 반영한 것이었다.

그 이전 20여 년간 국가로부터 무시를 당하면서도 효과적으로 그들의 요구를 어필할 수단을 가지지 못했던 납치 피해자 가족들과 그 지원자들, 즉 가족회와 구하는 모임은, 일본 사회가 받은 충격과 납치문제에 관한 사회적 관심을 동원하여 자기의 주장을 정부의 행동에 반영하려는 미디어 전략을 펼쳤다.

### 3. 이후 후계자 문제 제기까지(2002.9-2008.8)

북한에 호의적이었던 여론의 흐름이 단절된 후, 일본에서는 북한에 대해 ‘거짓말쟁이’, ‘성실하지 않다’라는 인식이 주류가 되었다<sup>2)</sup>. 북한에 대한 불신감에 기초하여 북한에 대

---

1) 『아사히신문』은 1971년11월27일부터 12회에 걸쳐 『주체의 나라 북조선』이란 특집 기사를 게재하는 등 북한에 대해 호의적인 보도가 주류이었던 시기가 오래 계속되었다.

2) 그 조류를 가속시킨 것은 지금까지 북한에 대해 부정적인 보도를 하면 조총련이나 진보계 인사, 그리고 북한에 우호적인 동료 기자들에게서 많은 항의를 받았던 기자들의 ‘원한’이라는 측면도 있다고

한 일본의 독자적인 경제제재 조치를 가능케 하는 여러 법안들이 입안되기도 하였다.

2004년 11월 평양에서 북일 실무자 협의가 이루어졌다. 당시, 북한이 사망했다고 주장하고 있는 요코타 메구미의 것으로 알려진 유골이 일본 측에 전달되었다. 그러나 이것은 일본 측의 DNA 검사에서 타인의 것으로 밝혀졌다. 그것을 계기로 일본 국내에서는 ‘불성실한’ 북한에 대한 정부의 경제제재 발동을 요구하는 소리가 강해졌다. 같은 해 12월 23일, 일본 정부는 경제제재에 대한 입장표명에서 “북한의 태도와 대응에 따라서 향후 경제제재까지 생각해 볼 수 있다”는 방침을 굳혔다. 가족회와 구하는 모임도 경제제재의 발동을 외치며 2005년 6월 24일부터 일부 회원들이 국회 부근에서 연좌농성을 했다.

일본의 대북한 독자 경제제재 발동은 2006년 7월 5일의 탄도미사일 발사실험을 이유로 ‘만경봉-92호’에 대한 입항 금지, 같은 해 10월 9일의 제1차 핵실험을 이유로 모든 북한 선박의 입항과 북한에서의 모든 화물의 수입 등 금지(10월 13일), 2009년 5월 25일의 제2차 핵실험을 이유로 한 북한에 대한 모든 품목의 수출금지(6월 16일) 등이 있다. 일본 정부의 대북한 경제제재는 기본적으로 핵·미사일 문제를 발동의 기본 요인으로 하고 있다.

이 시기는 북한에 대한 사회적 인식의 변화에 맞춰 정치인들도 대북 강경책을 모색하는 시기이었다. 고이즈미 정권(-2006년 9월)과 후쿠다 정권(2007년 9월-2008년 9월)은 ‘압력과 대화’를 결합시키는 움직임 속에서 경제제재 발동을 억제하는 경향이 컸다. 아베 정권(2006년 9월-2007년 9월)과 아소 정권(2008년 9월-2009년 9월)은 대북한 강경책을 앞세우는 경향이 있었다. 일본 여론이 북한에 대하여 가장 강경적이었던 시기가 바로 이 시기였다.

#### 4. 김정일 국방위원장 건강문제와 대북한 인식(2008.9-2012.12)

2008년 8월 김정일 국방위원장의 뇌혈관 질환으로 건강위기설이 퍼졌다. 그 이후, 일본에서는 북한 체제에 대한 반응이 변화하기 시작했다. 물론 구하는 모임의 주요 인물 등, 북한 체제 위기설을 창도하여 북한에 대한 압력을 더욱 강화하고 북한 체제를

---

생각된다. 같은 것은 조총련이나 그 관계단체를 수사하는 경찰의 태도에서도 찾아낼 수 있다. 일본 사회의 급격한 변화는 지금까지 일본의 대북한 인식이 과도하게 북한에 유리하였다는 것과 많이 연관되어 있다.



붕괴시킬 것을 요구하는 의견도 있었다. 그러나 김정일 국방위원장의 건강문제가 동북아 안전에 직결된 문제라는 인식도 이전에 비해서 많아졌다. 그것은 김정일 국방위원장의 사망이 급변사태를 초래시킬 수 있다는 현실적인 우려를 대표하는 의견들이다.

일본에서 북한 체제 변화를 주장하는 구하는 모임 등 보수세력의 주장이 그 수에 비례하여 사회에 영향을 주지 못했던 이유는 보수세력들이 추진해오던 북한에 대한 경제 제재가 납치문제나 핵·미사일 문제의 해결로 연결이 되지 않는다는 인식 때문이었다.

정치인들도 현실적으로 북한을 변화시킬 수 있는 방법을 모색하기 시작하였다. 2011년 8월 민주당 외교안전보장조사회 북한문제분과회에서 중간 보고서가 심의되었다.<sup>3)</sup> 그 중간 보고서는 핵 문제 해결을 최우선시하는 한국과 미국, 납치문제를 중요시하는 일본 사이에 온도차가 존재한다는 것과 일본의 독자적인 제재조치가 경제·정치적으로 효과가 없었다는 것 등을 인정하며 “일본 정부는 북한과의 교섭에서 제재 이외의 다른 수단을 모색하지 않았다”고 지적하였다. 이것은 북한의 체제안전성이 약화되는 상황에서 일본이 자국의 이익을 어떻게 확보해야 하는가에 대한 현실적인 사고의 필요성을 제기하고 일본사회가 납치문제 이외의 문제에도 눈을 돌리기 시작하였기 때문이라고 할 수 있다.

이러한 정권의 변화는 대대적으로 보도가 되지는 않았으나 민주당 정권이 북한과의 관계개선을 통하여 문제 해결을 추구하는 방향성을 알리는 데에 비교적 큰 효과가 있었다고 할 수 있다. 그 후, 일본 각계에서는 서서히 북한과의 대화를 통한 문제 해결의 검토를 시작하였다.

## 5. 김정일 국방위원장 서거 이후(2011.12-현재)

2011년 12월 17일 김정일 국방위원장이 서거하였다. 발표 다음날인 2011년 12월 20일의 일본 주요신문은 「김정일 총비서 서거 혼란회피로 각국은 협조를」(아사히), 「김정일 총비서 서거 ‘북’ 불안전화에 만반의 준비를」(요미우리), 「김정일 총비서 서거: 핵, 납치 해결의 전기로」(마이니치) 등 표현의 차이는 있으나 북한 체제의 불안전화를 회피하기 위한 방도와 북한의 변화에 대한 희망의 표시가 주요 내용으로 되어 있다. 일본 국내에서 김정일 위원장의 서거는 국민의 관심을 상당히 끌었다. 영결식의 모습들이 국내 텔레비전에서 오래 보도되기도 했다.

2011년 말의 최고사령관 계승, 2012년 4월 일련의 행사들, 그리고 조선로동당대표자

3) 나미나, “일본의 대북외교 현황”, 『KDI북한경제리뷰』 2011년 11월호, pp. 117~120.

회의와 최고인민회의에서 김정은 제1위원장에게 국가의 여러 직책들이 부여되는 모습 등 일본에서는 북한 정치 동향이 비교적 상세히 보도되어 왔다. 4월 이후에는 북한의 경제개혁에 대한 보도가 많아지고 있는데, 이것은 북한이 그러한 선전을 하고 있다는 데에서 원인을 찾기보다는 지도자 교체의 기회를 이용하여 다시 북한과 대화를 시작하려는 일본 정권의 의지가 반영되어 있다고 보는 것이 정확할 수도 있다.

### Ⅲ. 일본사회의 김정은 체제에 대한 평가

#### 1. 사회의 인식과 평가

2011년 말의 김정일 국방위원장 서거 이후, 일본에도 김정은 체제의 안전성에 대한 관심이 높아졌다. 일본 텔레비전에서는 지난 연말부터 올 연초에 걸쳐 여러 번의 특집들을 방영하였다.<sup>4)</sup> 주요 잡지도 새로운 정권의 방향성에 대하여 특집을 짰다.<sup>5)</sup> 김정일 국방위원장 서거 이후의 일본의 대북한 보도의 특징은 이전보다 북한을 단순히 비판하거나 이질감을 강조하는 오락적인 내용의 비중이 줄어들고, 북한 체제의 안전성이나 새로운 정책의 내용에 대한 내용, 즉 비교적 객관적이고 미래지향적인 내용들이 많아지고 있다는 점에 있다. 물론 김정은 체제의 지속성에 대해 이의를 제기하는 분석들도 많았으나,<sup>6)</sup> 이전에 비해서는 객관적인 분석들이 많아졌다는 인상을 받게 되었다.

2012년 1월~3월 사이에도 일본에서 북한의 체제 안전성에 대한 관심은 계속 높았다. 2012년 4월, 당대표자회의과 최고인민회의에서 김정은이 당과 국가의 주요 직책을 받은 후로 북한의 정책 변화 방향에 대한 관심은 높아지고 있다.

4월의 인공위성 발사에 대해서는 새로운 정권이 핵·미사일문제에 있어서 지난 정권과 다름이 없다는 관측이 많아져, 제3차 핵실험을 실시하겠다는 우려가 있어 한때 긴장된 분위기가 계속되었다. 그러나 5월이 지나고도 핵실험을 하지 않는 것이 거의 확실시된 이후로는, 김정은 정권의 새로운 정책, 특히 경제정책에 대한 관심이 높아지고 있다. 4월 15일의 김일성 주석 탄생 100돌 관련 행사에 비교적 많은 일본의 연구자,

---

4) 대표적인 것으로 <<http://www.nhk.or.jp/special/onair/111223prk.html>> 등이 있다.

5) *Newsweek* 일본어판, January 4, 2012, <<http://www.newsweekjapan.jp/magazine/63273.php>>.

6) 『일본경제신문』, 2011년 12월 21일, <[http://www.nikkei.com/markets/features/12.aspx?g=DGXNASGM2102U\\_21122011FF1002](http://www.nikkei.com/markets/features/12.aspx?g=DGXNASGM2102U_21122011FF1002)>.

정치인, 언론 관계자가 방북을 한 것도 일정한 영향을 받은 것이다. 북한의 북일 국교 정상화문제 담당자인 송일호 대사가 2012년 4월에 북한을 방문한 전직 국회의원에게 말한 것을 보면,<sup>7)</sup> 북한 측은 유골문제 등의 인도문제를 돌파구로 하여 정부 간의 접촉을 재개하자는 의도를 갖고 있는 것으로 추정된다. 정부는 북한 측의 권유에 응하는 태도를 보여 7월에는 여러 움직임이 있었다.

최근 한국에서 보도되고 있는 ‘6·28 새경제관리체계’ 같은 경제 개혁에 대한 보도도 최근 많아지고 있다.

## 2. 정부의 대응

일본정부는 김정은 정권이 핵·미사일문제에 대해서는 김정일 정권과 같은 정책을 가지고 있다고 판단하고 있다.<sup>8)</sup> 그러나 김정은 정권의 새로운 경제정책 검토에 관한 정보나 4월 중순 방북한 전 국회의원에 대한 송일호 대사의 발언을 보면, 일본 정부는 북한과 정부 간 교섭을 하여 제반 문제를 토론할 여지가 있다고 판단한 모양이다.

7월 24일에서 8월 4일까지 김정일 국방위원장 전속 요리사이던 후지모토 겐지씨가 김정은 제1비서의 초청을 받아 평양을 방문, 제1비서의 파티초대를 받았다고 밝혔다.<sup>9)</sup> 그의 방문에 대해 일본 정부는 묵인하였고, 또 UN 제재의 대상이 되어 있는 참치를 후대 반출하는 것도 허용하였다. 7월 31일에는 2차 전쟁 후 한반도에서 돌아온 사람들과 그 가족으로 구성되어 있는 「전국청진회」가 확인된 일본인모지 현황 설명회를 동경에서 열었다. 거기에는 가족회 회장이던 요코타 시게루씨이나 자족회 부회장이었으나 사실상 퇴회조치를 당한 하수이케 도루씨 등 북한과의 교섭을 추진하는 납치피해자 가족들도 참가하였다. 그 모임에서 소개된 유골문제를 토론하기 위하여, 8월 9~10일에 북일적십자회담 유족들은 빠른 시일 내의 모지방문을 추진키로 합의하였다.<sup>10)</sup> 2012년 8월 28일에는 청진회 사무국장 등 5명의 유골 조사를 위한 10일간 방북이 예정되어

7) 『주간금요일』, 2012년 5월 22일, <<http://zasshi.news.yahoo.co.jp/article?a=20120522-00000302-kinyobi-pol>>.

8) 『국회회의록 시스템』, <[http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_dispdoc.cgi?SESSION=9190&SAVED\\_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV\\_ID=9&DOC\\_ID=11690&DPAGE=1&DTOTAL=33&DPOS=1&SORT\\_DIR=1&SORT\\_TYPE=0&MODE=1&DMY=9214](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=9190&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=11690&DPAGE=1&DTOTAL=33&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=9214)>참조

9) 『산케이신문뉴스』, 2012년 8월 4일, <<http://sankei.jp.msn.com/world/news/120804/kor12080412460003-n1.htm>>.

10) <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/fuku/f\\_1207.html#7-B](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/fuku/f_1207.html#7-B)>.

있고 일본 정부는 그것을 방북자속조치의 예외로 승인하였다.<sup>11)</sup> 또한 2012년 8월 29일 북경에서 정부 간 협의 재개를 위한 예비협의<sup>12)</sup>가 열릴 예정이다.

2012년 8월 3일 중의원 북한에 의한 납치문제에 관한 특별위원회의 발언들을 보면, 일본 정부는<sup>13)</sup> 핵·미사일문제에서 북한의 태도에 변화가 없는 것을 인식하면서도, 경제정책 등 북한의 변화에 대해서는 긍정적으로 평가하는 부분이 있는 것이 확실하다. 그래서 북한 측의 인도주의 문제를 돌파구로 정부 간의 교섭에 들어가는 자세를 보이고 있다. 그러나 일본에서는 아직 납치문제가 가장 중요한 문제라고 주장하는 세력이 많아, 교섭과정에서 납치문제를 어떻게 처리하는가가 중요한 과제로 부상할 수 있기 때문에 일방적인 기대만 할 수는 없을 것이다.

#### IV. 북한의 개혁·개방에 대한 일본의 태도

##### 1. 기대감

일본에서 북한의 변화에 대한 인식은 ‘6.28 새경제관리체계’ 등 한국에서 많이 보도되고 있는 구체적인 조치들의 내용보다, 김정은 제1위원장의 현지지도가 유원지 등 국민 생활과 밀접한 것에서 벌어지는 것들에 대해 많이 보도되는 것에서 알 수 있다. 북한의 일본에 대한 태도의 변화 여부는 내일부터 열릴 양국 간 정부접촉에서 밝혀질 것이다. 따라서 일본 사회와 정부는 북한의 변화에 대하여 일정한 기대를 가지면서도 확신은 못하고 있다.

##### 2. 북한의 개혁·개방에 대한 일본의 태도

일본 정부의 북한 신정권의 경제정책에 대한 태도는 기본적으로 다음의 2가지다. 먼저 북한이 자국의 경제를 세계시장에 맞게 조정하는 것에 대해서는 기본적으로 환영

---

11) 『시사통신』, <<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20120818-00000008-jij-soci>>.

12) 『외무성 홈페이지 켄바대신 2012년 8월 14일 회견기록』, <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kinkyu/20/H992012081419225401A/>>.

13) 『국회회의록 시스템』, <[http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_dispdccgi?SESSION=9190&SAVED\\_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV\\_ID=9&DOC\\_ID=11690&DPAGE=1&DTOTAL=33&DPOS=1&SORT\\_DIR=1&SORT\\_TYPE=0&MODE=1&DMY=9214](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdccgi?SESSION=9190&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=11690&DPAGE=1&DTOTAL=33&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=9214)>.

하는 방향이다. 그러나 핵·미사일 문제와 납치문제가 해결되지 않는 한, 국교 정상화나 대규모 경제지원이 어렵다는 입장은 확실하다.

민주당 외교안보조사회 북한문제분과회의 중간보고서에는 수상의 정치판단으로 납치문제를 북일 두 나라 간의 문제가 아닌, 국내문제로 취급할 것을 권유하는 내용이 포함되어 있다. 그것은 북한의 변화에 이전보다 유연하게 대처하자는 생각인 것 같다. 그래서 북한이 경제개혁을 통하여 국민생활 향상을 명백한 목표로 삼을 때에는, 납치문제가 걸림돌이 되어 모든 문제가 해결이 되지 않는 상황에 빠질 가능성은 낮을 것이다.

가장 어려운 문제는 핵·미사일 문제에서 북한이 비핵화 의지를 보이지 않을 때, 일본이 어떻게 할 것인지에 대한 문제이다. 기본적으로 일본 정부는 그 문제를 북일 두 나라 사이에서 해결하지 않고 6자회담을 통하여 해결할 방침이기 때문에, 6자회담에서 북한의 경제개발을 지원하며 비핵화를 추진하는 방향성이 제기될 때에 이전과 같이 일본만 제외되는 상황을 피할 수 있는 공간이 생긴다고 할 수 있다.

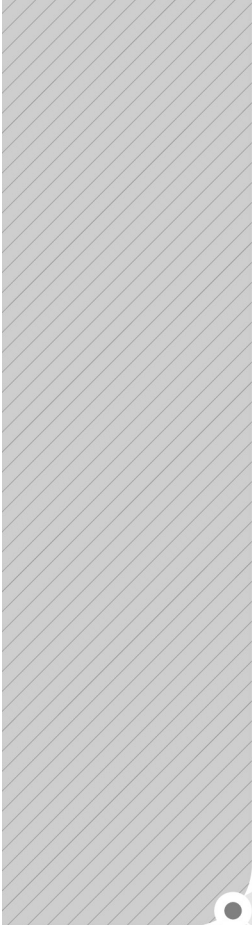
## V. 결론

북한을 개혁·개방으로 유도할 때, 일본이 할 수 있는 역할은 매우 크다. 무엇보다 먼저, 일본과 북한이 국교정상화를 실현하는 것이 동북아에 남아 있는 냉전체제를 해소하는 데에 중요한 역할을 할 수 있다. 미국과의 관계를 개선할 때에도 일본과의 관계가 일정하게 개선되는 것이 필요할 것이다. 2001년까지 일본은 북한의 제2무역 대상국이었다. 북한이 중국에 대한 의존도를 낮추려고 할 때, 일본과의 정상적인 경제·무역관계가 유지되는 것은 중요한 요소가 된다. 그리고 북일평양선언에서 규정돼 있는 경제지원도 북한 경제의 근대화에 일정 부문 기여할 것이다.

일본이 앞으로 북한과의 관계를 개선하기 위해서는 먼저 자국의 국내문제, 즉 납치문제와 관련된 쟁론을 처리해야 할 것이다. 그것은 북한의 체제 변화를 추구하는가와 대화로 문제를 풀겠다는가라는 노선 문제가 포함된다. 그러나 6년간의 경제제재가 지금까지 효과가 없었다는 것은 앞으로의 정책 변화의 필요성을 암시하고 있다. 그 다음으로 일본 사회는 북한과의 관계개선이 단순히 북한과의 관계뿐만 아니라, 한국, 중국을 비롯한 동북아 각국과의 교류를 촉진하는 데에 많은 도움이 된다는 것을 인식할 필요가 있다. 즉, 일본이 아시아 국가가 된다는 각오를 해야만 북한과의 관계도 동북아 각국과의 관계도 개선되는 것이다.

## 참고문헌

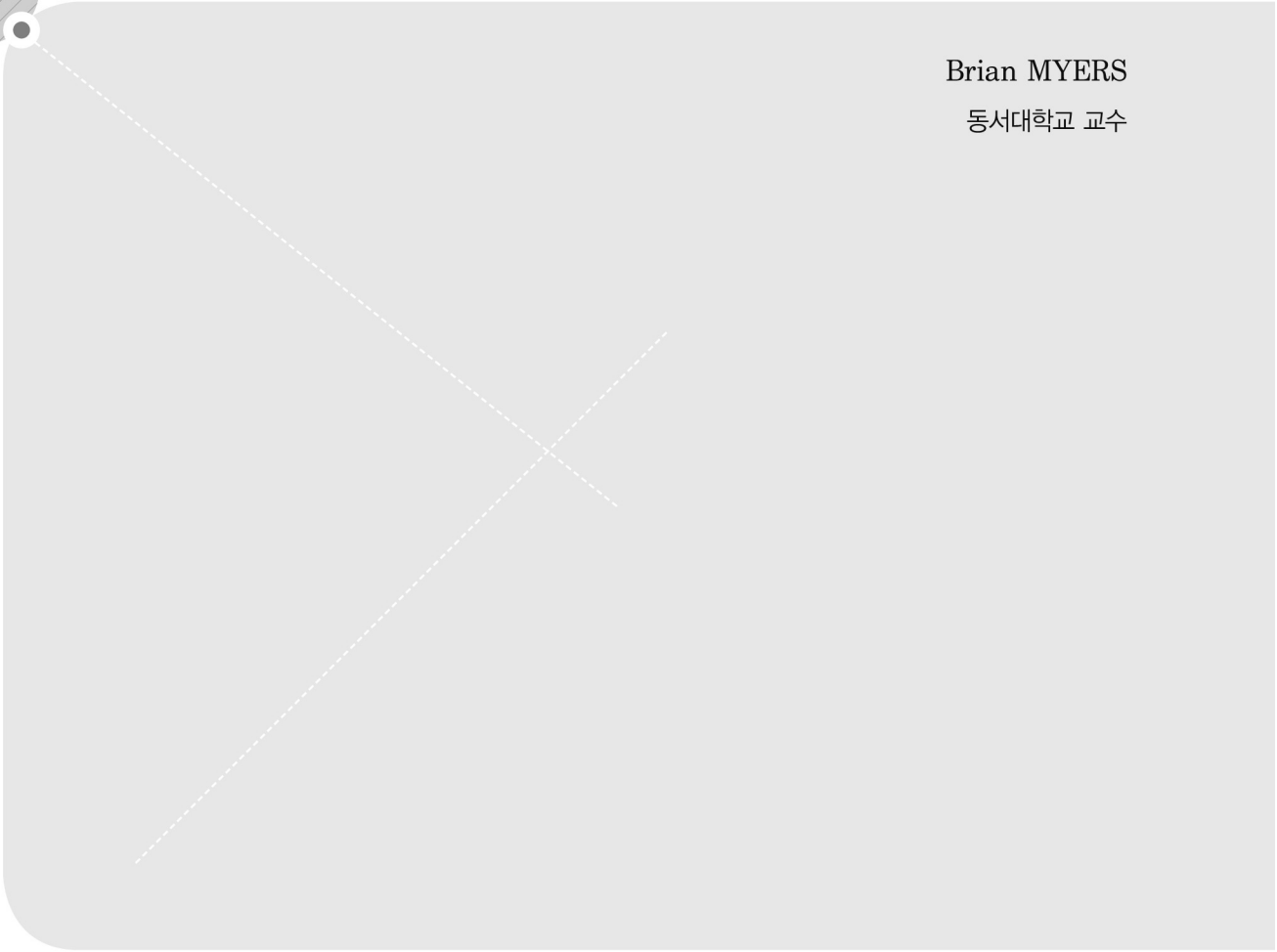
- 나미나. “일본의 대북외교 현황” 『KDI북한경제리뷰』 2011년 11월호. pp. 111~120.
- 미무라 미즈히로 『일본의 대북한 경제제재의 경제적 효과분석』 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 요코타 시게루·시키에. 『めぐみへの遺言』 (幻冬舎, 2012).
- 『아사히신문』 각호.
- 『일본경제신문』 각호.
- 『요미우리신문』 각호.
- 국립국회도서관 회의록 검색시스템, <<http://kokkai.ndl.go.jp/>>.
- 『구하는 모임』 전국협의회 홈페이지, <<http://www.sukuukai.jp/>>.
- 일본 외무성 홈페이지, <<http://www.mofa.go.jp/>>.
- 일본 경제산업성 대북한 경제제재 홈페이지, <[http://www.meti.go.jp/policy/external\\_economy/trade\\_control/boekikanri/kitachosen.htm#title1](http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/boekikanri/kitachosen.htm#title1)>.



# 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 미국의 역할: 탈 “공산주의 실패 국가 모델” 방안 모색

Brian MYERS

동서대학교 교수







‘대북’전문가로 자처하는 자들이 그 무슨 ‘개혁’과 ‘개방’을 운운하면서 ‘북의 변화’설을 내돌리는 것은 공화국이 하는 일이 잘 되는 것을 배 아파하는 고질화된 악습…그들은 우리가 하는 일이라면 덮어놓고 색안경을 끼고 보면서 저들이 바라는 그 어떤 일이 일어나지 않겠는가 하고 나름대로 추측하는 못된 습관이 있다. 『조선중앙통신』, (2012년 8월 17일).

## I. 머리말

북한학에서는 ‘개혁’과 ‘개방’이란 광범위한 말들이 거의 경제적인 의미로만 사용된다. 이 세미나를 포함해 ‘북한의 개혁·개방’이라는 제목으로 열리는 학술대회 발표자의 대다수가 경제전문가 아니면 적어도 경제를 주제로 다루는 학자들이다. 다른 ‘핵문제 국가’인 이란에서 몇 년 전부터 이루어져 온 경제개혁에 대한 이란학 연구자들의 상대적 인 무관심이 대조를 이룬다. 이란학계에서는 ‘개혁’이 주로 정치·인권·종교적인 의미로 사용된다. 어째서 북한학은 경제, 특히 경제개혁에 대해 집착에 가까운 흥미를 갖는 것일까? 북한을 공산주의 실패 국가(failed communist state)로 보는 경향이 북한학을 여전히 지배하고 있기 때문이다. 좀 더 길게 말하자면, 북한이 중국, 베트남, 헝가리 등이 1980년대에 한 것처럼 경제를 개혁하기만 하면 주민생활 수준 향상은 물론 모든 체제에 변화가 따를 수밖에 없다는 학술적인 컨센서스 때문이다.

통일연구원 허문영 선임연구위원이 2010년에 다음과 같이 말한바 있다.

공산주의는 희망이 없습니다. 결국은 공산주의를 개혁방향으로 끌고 간 사람들도 물러나고 자유민주주의 체제로 북한 체제가 바뀌어야 해요. 그런데 그것은 우리가 해야 할 것이 아니라 북한을 스스로 그 길로 갈 수 있게끔 우리는 잘 관리를 해주고 협력해 주어야 해요.<sup>1)</sup>

외부세계가 도와주기만 하면 북한 지도층이 자신의 종말을 불가피하게 초래할 개혁을 감행해놓고 스스로 물러난 후 체제가 평화롭게 민주주의로 바뀔 것이라는 낙관주의가 대표적이다. 그 반면 경제변화가 내외부적으로 긴장을 고조시키고 유혈충돌의 가능성을 높일 수도 있다는 목소리는 거의 들리지 않는다. 자유시장만 도입되면, 만사가

---

1) <<http://www.youtube.com/watch?v=vbkOUtSD928>> (검색일: 2010.8.16).

잘 될 것이다. 이 굳건한 믿음에 있어서는 소위 좌파나 친북 학자들이 보수 학자들을 오히려 초월한다. 말할 필요가 없지만 이런 기대 또한 공산주의 실패 국가 모델에서 초래된다. 한국 연구자들이 개혁과 개방이란 단어들을 거의 항상 중공식으로 붙여서 이용하기 때문에 경제중심주의에서 벗어나기가 더욱 힘들지도 모른다.

하지만 선경(先經) 세계가 선군(先軍) 북한을 실질적인 개혁의 길로 가도록 하려면 새로운 패러다임이 필요하다는 것이 다음 논문의 주장이다. 이 나라가 공산주의 실패 국가가 아니라 극단 민족주의 성공 국가란 사실부터 짚어 보고자 한다.

## II. 공산주의 실패 국가 모델의 잘못됨

필자는 북한이 애초부터 공산주의 국가가 아니었다는 주장을 이미 다른 책과 논문에서 펼쳤다.<sup>2)</sup> 김일성이 명령경제를 설립하고 농업을 집단화한 것에서도 마르크스·레닌주의 신념보다 소련과 중국으로부터의 군사·정치외교·경제 지원보장, 내부 안전·감시 등에 대한 계산이 훨씬 중요하게 작용했다는 주장도 필자는 여러 구공산권 외교자료를 인용하며 설명했다. 예를 들어 김일성은 인민들이 잘 사는 것을 오히려 경계했다는 증거를 찾아볼 수 있다. 1977년 동독 지도자 에리히 호네커(Erich Honecker)에게 “생활 수준이 높아질수록 인민들은 사상적으로 더 나태해지고 행동은 더 산만해진다”고 말했다.<sup>3)</sup> 공산주의자라면 할 수 없는, 오히려 극우적인 발언이다. 공산주의자여야 명령경제를 설립할 수 있다는 인식이 요즘 지배적이지만 1920~1930년대 파쇼세력들은 소련경제를 군비증강지향적인 모델로 삼았다는 사실을 잊어서는 안 된다. 하지만 이 논문이 현실을 다루는 만큼 오늘의 북한이 왜 공산주의 국가가 아닌지에 대한 간략한 설명만 하고 넘어가고자 한다.

1990년대 중반에 김정일 정권이 선군정치를 도입했다. 이와 관련해 국제 북한학계에서는 공산주의 모델에 대한 토론조차 하지 않았다. 이것만 봐도 정치이론적인 주제에 대한 무관심을 잘 알 수 있다. 사실상 공산주의 모델을 반박하기에 필요한 충분한 정보가 선군(先軍)이란 두 한자에 내포되어 있다. 군대가 ‘혁명의 기둥’ 이고 ‘부강조국

---

2) Myers, “North Korea’s State Loyalty Advantage,” *Journal of International Affairs* Vol. 65 No. 3 (Fall/Winter 2011), pp. 115~129, *The Cleanest Race*, New York, 2010.

3) Schaefer, “Weathering the Sino-Soviet Conflict: The GDR and North Korea, 1949-1989,” *Cold War International History Project Bulletin*, Issue 14/15 (Winter 2000-Spring 2004), p. 33.

건설의 주력'이며 '경제건설보다 중요한 것은 군대를 강하게 만드는 것'이라는 주요주장들은 프롤레타리아를 주력으로 내세우고 그의 생활수준향상을 목표로 삼는 공산주의와 양립할 수 없다. 김정일 정권은 양립시키려고 노력하지도 않았다.<sup>4)</sup> 마르크스와 레닌의 초상화를 김일성 광장에서 철거한 김정은은 공산주의란 말을 아직 한번도 공개적으로 쓴 적이 없다.

주지하듯이 평화 시에도 사회의 군대화와 지속적인 전쟁분위기를 유지하려는 것은 파쇼국가의 가장 중심적인 특징이다.<sup>5)</sup> 북한인 22명 중 1명이 군인이다. 주기적인 공격에 노출되어 있는 이스라엘보다 몇 배 더 높은 군대화인 것이다. 이것을 외부에서의 위협에 대한 과잉반응으로 설명하려는 주장은 길게 반박할 가치도 없다. 첫째로는 선군정치가 선포된 것은 북미 관계가 역사상 가장 화기에애할 때였다. 둘째로는 정권이 사치품 수입과 개인우상화 사업에 외화를 펄펄 쏟아 부으면서도 군인들의 기본 급식과 복지를 소홀히 한다는 것만 보아도 군대가 합리적인 군사적인 기능보다 사회적 기능을 한다는 것을 알 수 있다.

북한의 지배이론은 마르크스-레닌주의가 아니다. 이에 대한 입에 발린 소리조차 그만둔 지 오래다. 노동당 간부들조차도 잘 모르는 사이비 이론인 주체사상은 더더욱 아니다.<sup>6)</sup> 1945년부터 개인우상화를 바탕으로 대내외 정책을 꾸준히 좌우해온 실질적인 이데올로기는 '조선화'된 일제 인종론에 기반을 둔 극단 민족주의다. 이런 세계관을 좌우 스펙트럼상에 위치시켜야 한다면, 극우 쪽에 자리 잡게 하는 것이 더 합당하다. 필자의 이런 주장을 반박하기로 나선 Charles Armstrong 교수는 스탈린의 '일국 사회주의'란 개념과 중국 문화혁명 당시 불거진 제노포비아(xenophobia)를 지적하며 북한의 세계관을 공산주의 전통과 양립시키려고 한다.<sup>7)</sup> 사실 다민족적 소련의 '일국 사회주의'는 한 겨레의 타고난 순결함과 도덕적 우월성을 외치는 민족주의와 기본적으로 다른 국가주의이다(state와 nation이란 개념들을 잘 혼돈하는 영어권 학자들은 국가주의와 민족주의란 용어들도 잘 구별하지 못한다). 주지하듯이 제노포비아도 민족주의와는 아주 다른 개념이다. 이방인을 경계하는 현상이 인간의 본능인 만큼 제노포비

---

4) 『노동신문』, 1998년 10월 19일.

5) *Faschismus*, Ernst Nolte, p. 118.

6) Myers, "Ideology as Smokescreen: North Korea's Juche Thought," *Acta Koreana*, December 2008, pp. 161~182.

7) Charles Armstrong, "Trends in the Study of North Korea," *Journal of Asian Studies* 70, No. 2 (May 2011): p. 361.

아가 공산주의 국가에서도 불거질 수 있다는 것은 부인할 수 없지만, 다민족적 중국 정권이 엄밀한 민족주의를 표방한 적은 없다.

북한 노동당의 위치와 역할도 중국이나 여러 공산당들과는 아주 다르다는 사실도 염두에 두어야 한다. 노동당이 국가를 지도하는 것이 아니라 국가가 선전도구로 전략한 노동당을 지도한다. 그래서 중국, 베트남, 쿠바 등에서는 5년마다 한 번씩 소집하는 최고 의사결정기구인 당대회가 없다. 마지막으로 당대회를 소집한 것은 김정은이 태어나기도 전인 1980년이였다(당이 바로 그 대회에서 1985년에 다시 소집하기로 결정했었는데도 말이다!). 북한 지도자들이 모든 당 행사에서 대놓고 드러내는 지루함과 오만함은 중국 공산당 행사와 대조가 되며 노동당의 실질적인 위치를 잘 보여준다. 김정은이 권력을 장악하기 전까지 지니고 있었던 비교적 낮은 당 직위만 봐도 당 계급이 명령구조에서 얼마나 동떨어져 있는지 알 수 있다(이 격차가 당대당 관계를 유지하는 중국을 오래전부터 곤란하게 해왔다). 당의 요란한 ‘결정’이나 ‘선언’도 이미 국가에 의해 이루어진 사실에 대한 반응에 불과한 경우가 많다. 최근의 예를 들자면 최고사령관으로의 김정은 추대도 선전이 그를 그렇게 부르기 시작한 지 10일이 지나서였다. 후에 서였다. 매일 동독 장관들을 당당하게 불러놓고 구체적인 지령을 내린 공산당과의 대조가 이보다 더 클 수는 없다.<sup>8)</sup>

그렇다면 미국 전문가들이 공산주의 북한 모델을 고수하는 이유가 대체 무엇일까? 일단은 이론이나 이데올로기에 대한 미국의 북한학에 대한 무관심을 가장 중요한 이유로 들어야 한다. 연구자 대다수가 한국어를 읽을 줄 몰라서 이론을 연구하고 싶어도 할 방법이 없다. 다른 이유가 있다면 공산주의 모델이 핵 문제 해결에 대한 희망을 주기 때문이란 것이다. 북한이 만일 그런 국가라면 언젠가 1970년대 데탕트(détente)나 평풍외교에서처럼 외교로도 성공할 가능성이 보인다. 그 반면에 선군 국가라면 북미 회담이 오히려 1930년대 영·독 회담이 그랬듯이 적에게 군비증강을 할 시간만 주는 것이 된다.

따라서 북한이 아무리 선군을 외쳐도 북한을 선군 국가로 인정하는 것에 대한 미 외무부의 관료 저항(bureaucratic resistance)은 특히 강하다. 따라서 미정권을 위한 컨설팅으로 큰 돈을 벌고 있는 씹크탱크(think-tank)들도 공산주의 모델을 고수할 수밖에 없다.<sup>9)</sup> 이와 마찬가지로 지원금과 기부금으로 운영되는 NGO와 NPO들(Asia

---

8) Hannelore Offner, Klaus Schroeder, *Eingegrenzt-Ausgegrenzt: Bildende Kunst und Parteiherrschaft in der DDR*, Berlin, 2000, pp. 50~51.

Foundation, Asia Society 등)은 낙관주의를 장려하는 공산주의 실패 국가 모델을 표방해야 자신의 대북 활동을 합리화할 수 있다.

대다수 한국 전문가들도 주체사상의 중요성을 과대평가하면서도 북한을 대충 공산주의 국가로 보고 있다. 언론이나 일상대화에서도 ‘친북’, ‘빨갱이’, ‘반북’, ‘반공’을 같은 뜻으로 쓴다(“한국 주사파의 코드는 마르크스주의가 아니라 극단적 민족주의입니다.”라는 주사파 출신의 홍진표 북한인권활동가의 지적은 간과되고 있다).<sup>10)</sup> 예전에는 북한이나 공산주의의 자료를 접근하는데 제한이 많았던 만큼, 이 오류가 단순한 지식부족에서 초래되었을지도 모른다. 그러나 누구나 도서관에 가서 노동신문을 읽을 수 있는 오늘날에도 공산주의 모델이 컨센서스를 이루고 있다는 것을 어떻게 설명할 수 있을까? 한국의 내외부적 필요성을 가장 잘 채워주고 있기 때문이 아닌가 싶다.

외부적인 필요성을 먼저 짚어보자. 공산주의 북한 모델은 60년 동안의 한미동맹에 대한 미국의 강한 지지를 보장해 주었다. 만일 주한 미군이 실질적으로는 자유 민주주의를 공산주의로부터 보호해주고 있는 것이 아니라, 온건 민족주의를 극단 민족주의로부터 보호하고 있다는 인식이 미국에서 퍼져나간다면 미군주둔의 필요성에 대한 의문이 급격히 늘어날 것이다. 미 의회나 여론이 군인철수를 요구하지는 않아도 한국에게 미군 주둔 비용의 부담액을 더 대도록 크게 압력을 가할 것으로 예상된다. 워싱턴이 공산주의 북한 모델을 고수해야 한미동맹이 잘 돌아가고, 한국이 안보비용을 최소화할 수 있다.

한국 내에서는 공산주의 북한 모델이 오래전부터 친북 경향을 잘 억눌러왔고 아직도 그러고 있다. 소련에서 억지로 도입된 공산주의가 북한의 민족주의 ‘스펙’에 가장 큰 얼룩이다. 북한이 사실상 공산주의 국가가 아니라는 인식이 남한에서 퍼져나가면 그로 인한 호소력이 커질 수밖에 없다. 중북 세력을 사유재산을 없애려는 ‘빨갱이’로 몰아 부치는 일도 더는 불가능하겠다. 한 마디로 민족주의 한국에서 극단 민족주의 북한에 대한 동정과 지지를 억지하기에는 공산주의 북한 모델이 필수다.

---

9) “If there is one practically unvarying principle about the use within the government of outside experts as consultants, it is that they must be known to be friendly to the policy on which they are being consulted. They may be critical of details or of the current execution of that policy, but not of the fundamentals,” Bernard Brodie, *War and Politics*, p. 214.

10) 류근일·홍진표, 『지성과 반지성』 (서울: 기파랑, 2005), p. 39.

### Ⅲ. 선군 국가와 경제

필자는 북한에 모호한 용어인 ‘파시스트’라는 딱지를 붙일 생각은 없다. 북한이 나치 독일이나 일제와 구별되는 수많은 중요한 차이점들을 간직하고 있다는 것을 간과할 생각은 더욱 없다. 하지만 선군(先軍) 북한의 통치코드가 1980년대 공산권보다 선군(先軍) 독일, 이탈리아와 일본에 훨씬 가깝다는 사실만큼은 강조하고자 한다.

히틀러(Hitler)나 무솔리니(Mussolini)가 전면적인 전쟁을 벌이는 것으로 민심을 잡았는가 하면 선군 북한은 적들에 대한 주기적인 ‘작은 승리’ 거두기와 지속적인 전쟁분위기 유지로 통치를 훨씬 슬기롭게 해왔다. 따라서 북한은 자신의 기준으로 만이 아니라 대다수 주민의 기준으로도 크게 성공한 국가다. 이 사실을 인식하지 않으면 실질적인 의미에서 북한을 개혁·개방으로 이끌어 가지 못한다.

왜냐하면 선군 국가들은 낮은 생활수준을 각오하고 군비증강에 전력을 기울이기 때문이다. 따라서 경제난이 부차적인 문제일 수밖에 없다. 물론, 경제성장과 민생조건상승을 군비증강, 내부 기강·안보와 일치시킬 수만 있다면 북한도 반대하지는 않을 것이다. 하지만 공산국가 경제난과는 달리 선군 국가 경제난이 정권 정당성과 자부심을 직접 위협하지는 않는다. 오히려 낮은 생활수준을 민족의 의지력과 충성을 잘 드러내는 자랑거리로 삼으려는 경향을 김일성 사망 후의 선전에서 쉽게 찾아 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 심지어는 북한 선전기구가 2001년부터 남한의 물질적 생활수준의 우월성을 인정하고 가끔은 과장하기까지도 한다(2001년에 나온 『만남』이란 선전소설에서는 20대 신입 기자 주인공이 서울 시내에서 주택을 구입한다).<sup>12)</sup> 바로 이 풍요가 남한 시민들의 민족성과 순결함을 파괴한다는 극우적 메시지도 함께 전달한다는 것은 물론이다.

외부세계 앞에서 경제난을 부끄럽게 생각하지 않는 것도 이 이유에서 찾아볼 수 있다. 참된 공산주의 국가라면 70년의 집권 후에 쿠바와 같은 가난한 동방들에서부터 한국이나 미국과 같은 숙적들에게까지 대놓고 손을 내밀고 원조를 당당하게 요구하지 못했을 것이다.

북한의 이런 정신세계를 잘 파악하지 못하는 연구자들은 ‘쌀밥에 고깃국’을 인민에게 먹이지 못했다고 안타까워하는 정권의 발언을 체제실패에 대한 인정이나 사과로 오해한다(고깃국에 대한 김일성의 발언이 1990년대부터 지겹도록 인용됐지만, 이제서

11) “강계정신”에 대한 선전이 대표적이다.

12) 김남호, 『만남』 (평양: 평양출판사, 2001).

야 듣게 된 외부세계가 이를 최근의 현상으로 잘못 보도한다). 북한주민들은 그런 발언을 다르게 해석한다. 즉, “온 민족이 최후 승리를 위해 허리띠를 졸라매야 하는 마당에 누구보다도 헌신적인 지도자가 우리에게 대한 걱정을 하시다니!”

그렇다면 이런 특이한 이론적 환경에서 경제개방이 어떤 정치적·사회적 효과들을 불러 일으킬까? 공산주의 실패 국가에서는 정권과 주민들에게 경제개방 그대로 체제의 구조적인 열등성이라고 인식시켰다. 이러한 의식변화야말로 경제분야를 초월하는 개방이나 민주화를 초래하는 법이다. 동시에 자본주의 세계에 대한 적대심 또한 감소시킨다. 이런 과정을 냉전 후의 여러 나라에서 목격할 수 있었다. 그러나 선군 북한이 1990년대부터 이미 상당한 경제개방을 이미 감행해 왔다는 사실을 우리가 잊어서는 안 된다.<sup>13)</sup> 개성공단·금강산관광구역 설립, 7·14의 ‘경제관리 개선조치’, 여러 자유무역지대 설립, 조중 무역의 급격한 증가, 미국인 관광허락 등에서 최근에 선포된 협동농장 관리체제완화방침(‘6.28방침’)까지 이루어졌다. 훨씬 중요한 것은 정권이 주기적인 단속을 하면서도 비공식적인 경제의 확산에 대해 눈을 감아줘 왔다는 것이다. 그 결과로 명령경제가 유명 무실화되었다는 것은 공공연한 사실이다. 주민 대다수가 암시장이나 장마당에서 물건을 직접 사본 적은 물론이고 직접 판 경험도 있다. 어느 정도의 여유가 생긴 대도시 주민들의 주머니를 노리는 카페와 패스트 푸드 식당들이 우후죽순으로 생겨나고 있다. 북한 경제는 전년에 대비해 0.8% 성장했다. 유럽의 많은 국가들이 부러워할 만한 성장률이다.<sup>14)</sup>

북한의 정책들을 덩샤오핑 정권의 과감한 개혁과 비교할 수 없다는 것도 두 말할 나위가 없다. 하지만 1980년대의 동독경제와 비교하면 북한에서 이미 이루어진 경제변화가 주목할 만하다. 공산주의 국가였다면 이런 변화가 어느 정도의 정치적·이론적 완화와 함께 ‘적’에 대한 의식변화를 이미 초래했을 것이다. 하지만 그런 움직임이 보이지 않는다. 수령에 대한 개인우상화가 희석되기는커녕, 여전히 마오쩌둥 우상화를 초월하는 수준이다. 군대화와 외부세계에 대한 적대심도 여전하다. 남한이나 서양으로부터 유입된 영상물 관람이 보편화되었음에도 불구하고, 정권에 대한 불만이 고조되어 가는 낡새가 없다. 김정은에 대한 열정이 아직 보이지 않는다고 해도 주민들이 오히려 5년 전보다 더 만족해 보인다는 것은 최근 북한에 다녀온 사람들의 컨센서스다(필자도 작년

---

13) Daniel Ryberg, “The Sun, the Wind and the Kaesong Industrial Complex” (Halmstad University 논문, 2012), p. 32.

14) Bank of Korea (Press Release), “GDP of North Korea in 2011,” July 9, 2012.

6월에 8일간 북한여행에서 이런 인상을 받았다).

그 뿐만 아니라, 1998년부터 감행된 핵실험, 미사일 발사, 무력시위와 남한 군인·주민에 대한 공격들을 돌이켜 보면 경제개방이 북한을 오히려 더욱 위험한 국가로 만들어 나가고 있다는 결론이 설득력을 얻는다. 공산주의 실패 국가 모델의 너무나 크게 어긋나는 이 결론을 인정하고 싶지 않은 연구자들은 반사적으로 ‘매 대 비둘기’나 ‘강경파 대 실용주의파’설로 도피한다. 이 설에 따르면, 북한 정권에서는 경제개방은 물론 미국과 남한과의 관계정상화를 원하는 ‘실용주의자’가 주류를 이룬다<sup>15)</sup>(\* 여기서 ‘실용주의자’= 우리와 같은 것을 원하는 북한 사람. 그런 ‘실용주의’가 북한붕괴를 불가피하게 초래할 것임에도 불구하고 말이다). 문제는 군대에서 군림하는 ‘매들’이 ‘비둘기파’ 움직임 을 외부로 향한 도발로 자꾸 방해한다는 것이다.

하지만 북한 외교관들이 대화에서 너무나 뻔한 계산으로 직접 퍼뜨리는 ‘disinformation’ 말고는 북한 ‘매-비둘기’ 설에 아무런 근거가 없다는 것은 두말 할 나위가 없다. 결사옹위를 맹세한 군대가 감히 최고사령관과 상반된 목적을 추구하다니! 북한의 현실을 공산주의 모델과 양립시키려 하는 데에서 불거진 억지에 불과할 따름이다.

그렇다면 북한 경제변화가 왜 외부와의 긴장고조를 수반해 왔는가? 그 이유들은 다음과 같다. ① 경제가 강해질수록 북한 핵 프로그램과 군비증강으로 돌릴 수 있는 돈의 액수도 당연히 높아진다. ② 북한이 남한과 구별되는 경제특수성을 상실하며 ‘삼류판 남한’으로 전락할 위험성을 느낄수록 정권이 체제의 우월성을 선군 방법, 즉 무력시위나 도발로 과시할 수밖에 없게 된다. ③ 남한 군대의 ‘김정은 사진 표적’에 대한 반응이 잘 보여주었듯이 북한 최근 변화를 수반하는 외부정보의 유입은 외부의 모든 ‘모욕’에 대한 단호한 대응을 북한에게 요구한다.

북한정권이 어떻게 하든 간에 ‘Arab Spring’과 같은 내부적 반란을 영원히 막을 수 없다고 주장하는 연구자들도 있다. 이것은 극단 민족주의의 강한 심리화적인 호소력을 과소평가하는 경향에서 초래되는 오산이다. 2차 세계 대전 때 물질적으로 훨씬 어려운 조건하에서 살아야 했던 독일이나 일본 주민들은 자신의 죽음과 자기 아이들의 죽음을 무릅쓰면서까지 정권을 끝까지 지지했다. 그 이유는 그들에게 국가가 곧 민족이었기 때문이다. 북한 주민도 마찬가지다(이 중심적인 점에서 남한 국민이 얼마나 다른지

---

15) *Foreign Policy* 지에 나온 “The Land of Lesser Evils” (2012.03.29)란 기사에서 John DeLury 와 문정인 연세대 교수들이 이 설을 다시 주장한다. *New York Times* 서울특파원 최상훈 기자도 DeLury 교수 등을 인용하며 이 설을 자주 퍼뜨린다.



아래에서 설명하고자 한다).

그래도 북한을 관찰하는 많은 사람들이 은근히 기대하는 대중반란이 일어난다고 치자. 그렇다고 해서 김정은 정권이 소련이나 동독의 공산당처럼 조용하게 물러나지는 않을 것이다. 심한 인권유린에도 불구하고 공산주의에는 어느 정도의 기본적인 인도주의가 깔려 있었던 반면에는 북한 정신에 따르면 지도자, 국가, 즉 민족을 배신하는 자는 인간도 아니다. 따라서 대중반란에 큰 비극이 따를 가능성이 극히 높다. 학술대회에 모여서 변화촉진방법을 편안하게 논의하는 우리 연구자들은 이 가능성을 더 신중하게 생각해야 한다고 본다.

#### IV. 공산주의 실패 국가 모델이 범하는 주요 오류

공산주의 북한 모델이 핵문제와 관련된 미국외교에 불운한 작용을 해왔다는 것은 두말 할 필요가 없다. 미국이 15년 동안 북한과의 관계개선에서의 연속적인 실패와 굴욕을 당하면서도 외교에 대한 기대를 저버리지 못하는 것은 바로 이 모델 때문이다(‘선군’의 의미를 파악하기만 했더라면 북한의 붕괴를 뜻하는 무장해제에 대한 합의를 이룰 수 있다는 기대를 1990년대에 접었을 것이다). 하지만 이 논문의 주제가 북한의 개혁인 만큼 이 모델이 미국의 북한 개혁촉진노력에 미쳤던 부정적인 역할을 살펴보자.

##### 1. 변화에 대한 왜곡보도

공산주의 실패 국가 모델이 국제 언론에 큰 영향을 끼친다. 따라서 중국에서 들어오는 자본·정보·문화가 북한 주민들 생활에 끼치는 영향을 크게 보도하는 기사가 며칠에 한 번씩 나온다. 기자들과 그들이 인용하는 미국·한국 연구자들에 의해서 자질구레하거나 새롭지도 않는 현상들에도 커다란 정치적인 의미가 부여될 때가 많다. 김정은이 미국 디즈니 캐릭터들이 등장되는 모란봉악단 공연을 관람했다는 소식(2012.7.9)에 따른 세계 언론의 흥분이 전형적인 예다.

만일 스탈린이 자본주의 세계를 대표하는 디즈니 캐릭터가 나오는 연극을 박장대소하며 관람했다라면 세계가 들썩거렸을 것 같다. 그러나 자국 주민들의 지지에 대해 훨씬 큰 자신감을 갖고 있는 극우 민족주의 국가들은, 역설적으로 이런 식의 뚜렷한 정

치성 없는 문화유입에는 여유를 보여주는 법이다(많은 나치 독일 전투기에는 미키 마우스가 그려져 있었다). 위에서 언급된 고깃국 진술과 마찬가지로 외부 언론이 이제서야 듣게 된 “외국의 좋은 것을 받아들일 줄 알아야 한다”라는 현 정권의 말이 1990년에도 나왔다. 디즈니 영화 캐릭터들이 책가방 등에 나타난 지 적어도 10년은 넘었다. 김정일이 2010년에 미니 마우스 인형이 잘 보이는 새 아파트 침대를 만족스럽게 보는 비디오가 조선중앙 TV에 나온 적 있다(둘이 같이 나오는 화면에는 미니의 얼굴이 두 배 더 컸다).<sup>16)</sup> 북한 문화사를 너무나 모르는 세계언론이 북한 ‘변화’에 대해서 보도할 때 좀 더 조심스러웠으면 한다는 생각이 든다. 그런 ‘엽기적인’ 소식보다는 북한 선전을 여전히 지배하고 있는 군대 우상화에 더 신경을 쓰는 것이 북한의 현실을 이해하는데 도움이 된다.

## 2. 2차경제 체제 파괴성에 대한 과대평가

공산주의 실패 국가 모델이 소위 ‘2차 경제’의 정치적인 파괴성을 과대평가하는 경향도 부추긴다. 명령경제를 이상적인 시스템으로 내세우는 공산주의 국가에서 암시장, 자유시장 확산은 지배 이론에 대한 치명적인 공격이 아닐 수 없다. 따라서 공산주의 북한 모델을 고수하는 연구자들이 북한 주민들의 2차경제활동을 일종의 이탈, 체제에 등을 돌리는 태도로 잘못 해석하며, 이런 활동이 정권의 토대를 불가피하게 침식할 것이라고 예측하는 경향이 있다. 그러나 선군 북한이 1990년대부터 주로 정당성을 비경제적인 분야에 근거를 두었기 때문에 주민들은 자신의 불법경제행위를 국가나 정권에 대한 불만 행위나 저항으로 간주하지 않는다. 한국에서 택시 기사가 국민으로서의 정통성에 중요하지 않은 교통법규에 하루 종일 위반하면서도 자신을 모범 국민으로 여길 수 있는 것처럼, 암시장에 의존하는 북한 주민 대다수도 자신의 정권과 국가를 여전히 지지한다.

2차 세계대전 당시 독일인과 일본인들도 암시장에 크게 의존했다. 특히 1940~1945년의 일본경제가 현재의 북한경제와 놀라울 정도로 비슷했다. 전쟁지향적인 명령경제가 있었고, 이로 인해 생긴 소비품난을 채우는 대규모 불법경제도 번창하는 실정이었다. 암시장에 대한 의존도가 북한보다 오히려 높았다. 일본인 남녀노소가 매일 감시나 단속을 피하고 규칙들을 교묘하게 회피하는데 대단한 기량을 발휘했다. 현재 북한에서와 마찬가지로 많은 노동자들이 석유난으로 잘 돌아가지 않는 공장의 상사와 짜고서 며

16) <<http://www.youtube.com/watch?v=YDqBWSknlWQ>> (검색일: 2010.11.17).

칠 동안 결근하며 다른 장소에 가서 막노동이나 장사를 하고 돌아왔다. 불법경제확산이 각종 부패, 밀수와 사기행위를 수반했다는 것은 말할 필요가 없다. 그럼에도 불구하고 일본인들은 자신들을 떳떳한 민족주의자, 따라서 떳떳한 주민으로 여겼고 결사적으로 정권을 지지했다. 단속과 벌을 당하는 주민들도 기껏해야 경제경찰을 원망했을 뿐이다.<sup>17)</sup>

### 3. 경제단속 대책에 대한 오해

공산주의 실패 모델이 2차경제에 대한 북한정권의 주기적인 단속들까지도 오해하도록 한다. 예를 들어 2008년에 안드레이 란코프(Andrei Lankov) 국민대 교수는 다음과 같이 썼다.

...the regime began to crack down on the new, dangerously liberal, activities of its subjects. By 2005, it became clear: the government wanted to turn the clock back, restoring the system that existed before the collapse of the 1990s. In other words, Kim Jong-il's government spent the recent three of four years attempting to re-Stalinize the country.<sup>18)</sup>

2009년 7월에도 란코프 교수는 “북한 당국은 나라를 재 스탈린화(re-Stalinize)하고, 심하게 통제된 명령경제 사회주의를 다시 살리려고 하고 있다”라고 주장했다.<sup>19)</sup> 하지만 이런 판단을 뒷받침하는 증거가 그때도 부족했고 3년 후인 2012년에는 아예 없다(본인도 이 사실을 지금은 인정할 것이라고 필자는 믿는다). 이제서야 어느 정도의 결실을 맺는 경제완화는 바로 김정일이 2005~2010년 사이에 계획한 것이다.

물론 그 동안 북한정권은 2차경제확산의 과잉속도나 과잉확산 산물로 여겨지는 행위나 관행에 대한 단속도 단호하게 해 왔다. 그렇다고 해서 북한을 스탈린주의 명령경제로 돌리려는 의지가 일순간이라도 있었던 것은 아니다. 이 맥락에서도 전쟁 시 일본의 역사가 현재 북한을 이해하는데 도움을 줄 수 있다. 그 때 일본 인구의 1%가 경제경찰로 동원되었다는 충격적인 통계가 있다. 일본경찰도 현재의 북한경찰이 하는 것처럼 주

---

17) Anke Scherer, “Controls on Food Distribution,” in E. Pauer (ed.), *Japan's War Economy*, London, 1999.

18) Lankov, North Korea Dragged Back to the Past,” *Asia Times*, Jan. 24, 2008.

19) Lankov, “Pyongyang Strikes Back,” *Asia Forum*, July 15, 2009.

기적으로 암시장에 들이닥쳐 노인을 제외한 장사꾼들을 몽땅 잡아 공장이나 농장으로 보냈다.<sup>20)</sup> 북한경찰이 그렇게 하면 외부에서 ‘재 스탈린화’란 말이 나오기 시작한다. 하지만 일본이 그랬듯이 북한도 그런 단속을 시행해야 국가권위와 주민 기강확립을 유지하고, 선군지향적인 노동력 배치를 보장할 수 있다. 젊은 사람들이 하루 종일 암시장에 앉아서 물건을 판다면 선군 국가가 잘 돌아갈 리가 만무하기 때문이다.

#### 4. 외부세계의 비생산적인 개혁 요구

1987년에 베를린 브란덴부르크 문 앞에서 연설을 한 레이건 미 대통령은 “고르바초프 서기장, 베를린 장벽을 무너뜨려 주시오”라는 그 유명한 발언으로 도전장을 내 걸었다. 다른 방법으로도 전할 수 있었던 이 말을 하고 싶었던 실제대상은 고르바초프이 기보다는 공산주의에 이미 등을 돌린 동유럽주민들이었다. 그들의 불만을 부추기는 것으로 레이건은 소련정권을 더욱 곤란하게 만들고 주민들로 하여금 개혁·개방에 대한 압력을 가하도록 하려고 한 것이다. 이 과감한 전략의 크나큰 성공을 잊지 못하는 미국 외무부는 김정일 정권에게 그랬듯이 김정은 정권에게도 개혁하라는 공개적인 촉구를 자주 한다. 주로 경제적인 개혁·개방을 요구한다는 것은 말할 필요도 없다.

예를 들면, 2012년에 이루어진 CNN 인터뷰에서 클린턴 국무부 장관은 기회가 생긴다면 김정일에게 무슨 말을 하겠느냐는 질문에 이런 답을 주었다.

I would say that as a young man with your future ahead of you, be the kind of leader that can now move North Korea into the modern world, into the 21st century...move away from a failed economic system that has kept so many of your people in starvation; be the kind of leader who will be remembered for the millennia as the person who moved North Korea on a path of reform; and you have the opportunity to do that.<sup>21)</sup>

한 마디로 냉전 후기의 선전 전략이다.

그러나 북한이 실패한 공산주의 국가가 아니라 성공적인 극단 민족주의 국가이므로 대다수가 국가에 등을 돌리지는커녕 남한 국민들보다 훨씬 투철한 국가정신을 지니고

---

20) Anke Scherer, “Drawbacks to Controls on Food Distribution,” in Erich Pauer, *Japan’s War Economy*, London, 1999, pp. 106~121.

21) Interview with Wolf Blitzer, *CNN*, April 19, 2012.

있다. 전쟁 시 독일과 일본이 그랬듯이 북한도 주민들로 하여금 민족과 국가를 완전히 동일시하도록 하는데 성공했다. 체제에 대한 불만은 물론이다. 하지만 그렇다고 해서 외부세계의 비판을 달가워하는 것은 아니다. 남한 영상물을 불법적으로 접하는 북한주민들까지도 “북한 체제를 직접적으로 비판하는 내용은 선호하지 않는 경향이 강하다.”<sup>22)</sup> 개혁·개방에 대한 미국의 이런 촉구가 오히려 국가의 존엄성에 대한 심한 모욕처럼 들린다. 소련이 미국의 비판을 묵살했던 것과는 달리 북한 언론이 ‘개혁·개방’이나 ‘인권’에 대한 요구들을 멸시하는 어조로 되풀이하는 것만 봐도 주민들의 국가정신에 별다른 문제가 없다는 것을 알 수 있다.

“우리에게서 정책 변화나 개혁·개방을 기대하는 것은 해가 서쪽에서 뜨기를 바라는 것과 같은 어리석은 개꿈.”<sup>23)</sup>

따라서 개혁·개방에 대한 외부의 공개적인 촉구는 극히 비생산적이다. 북한 주민들에게 개혁이란 숙적들의 목적인 북한 파괴를 뜻하는 암시 어구에 불과할 뿐이라는 북한선전을 확인시켜주는 것이고, 더 나아가 개혁을 촉진하려는 내부세력들을 방해하기만 할 뿐이다. 미국이 차라리 개혁·개방에 대해 무관심을 가장하면 오히려 효과적인 것이다.

## 5. 교류, 협력과 ‘Subversive Engagement’에 대한 과잉기대

공산주의 실패 국가 모델의 안경으로 북한을 관찰하는 많은 연구자들은 북한의 기술적인 발전을 의미 있는 개혁과 개방으로 잘못 본다. 미국 학자인 네이턴 리는 다음과 같이 썼다.

President Obama has yet to resolve the major issues related to the DPRK ... South Korea has also been unable to induce any change from North Korea...the DPRK has been undeterred from conducting a litany of provocations, including ....the sinking of the Cheonan, the shelling of Yeongpyong Island, as well this year’s rocket test. However, despite the inability of the U.S. or ROK governments to achieve nominal progress with the DPRK, incremental change is being made

22) 박대관, “체제부정과 탈북요인된 한국 영상물,” 『북한』, 40호 (북한연구소, 2012).

23) 장택동, “북, ‘개혁·개방 기대하는 건 어리석은 개꿈,’” 『동아일보』, 2012년 7월 30일.

through the important work of NGOs and educational institutions operating in North Korea. Organizations such as the Mennonite Central Committee are helping farmers increase crop yields and develop sustainable agriculture practices. Stanford University, in conjunction with the Nuclear Threat Initiative and Christian Friends of Korea, has been engaging with North Korean officials on tuberculosis control... 24)

북한의 ‘변화’를 촉진하는데 미국과 남한 정권들이 실패한 반면에 북한정권과 협조하는 NGO들은 성공하고 있다는 어이없는 주장이다. 두말할 나위 없이 여기서 완전히 다른 두 가지의 변화가 혼돈되고 있다. 워싱턴과 서울이 북한에서 촉진하지 못했던 ‘변화’는 실질적인 의미에서의 개혁, 즉 정치적인 개혁이다. 그 반면에 NGO들이 북한에서 일으키고 있는 ‘변화(작물수확량 상승, 질병치료 등)’는 사실상 북한체제를 강화하는 기술적인 발달에 불과하다. 네이턴 리 학자의 가정은 기술적 발달이 언젠가 정치적인 변화를 불러 일으킨다는 것이다.

같은 냉전후기논리를 소위 체제를 전복하는 협조나 포용(subversive engagement), 즉 기술지원, 학술적인 교환 등에 대한 안드레이 란코프의 잘 알려진 방안에서 찾아볼 수 있다.<sup>25)</sup> 수많은 연설과 기사에서 ‘subversive’란 말을 대놓고 쓰면서도 북한이 이 방안에 넘어갈 것이라고 기대하는 것부터가 문제다. 물론 이 방안에 깔려 있는 것은 외부세계의 기술적인 우월성을 직접 경험한 북한인들이 체제에 대한 비판적인 태도와 개혁에 대한 열정을 품고 정치적인 개혁을 위해서도 노력할 것이라는 계산이다. 정권이 붕괴할 경우에 이런 국제화된 엘리트가 평양에서 새로운 정권을 세울 수 있다는 희망도 없지 않다.

기술적인 우월성을 요란하게 주장했던 공산권에서 비슷한 과정이 어느 정도 이루어졌다는 사실은 인정한다. 그러나 선군이나 극우의 나라는 다르다. 일제, 나치독일, 아파르트헤이트(apartheid) 남아공의 사례들에서 쉽게 볼 수 있듯이 그런 나라는 큰 이론적인 모순 없이 외부세계의 우월한 기술을 선택하여 배우고 이것을 이용해 체제를 강화할 줄 안다. 일제의 군대가 미국 일류 대학교에서 배우고 돌아온 전문적인 지식에 의해 얼마나 큰 이익을 보았는지도 잊어서는 안 된다.

필자는 북한과의 교육적이거나 기술적인 협조를 그만두어야 한다고 말하는 것이 아니

---

24) Nathan Lee, “Driving Change in the DPRK,” *Korea Economic Institute*, 19 July 2012. <<http://blog.keia.org/2012/07/driving-change-in-the-dprk/>>.

25) Lankov, “The North Korean Paradox and the Subversive Truth,” *AEI Online*, March 2009.

다. 그나마 그런 협조를 통해서 적어도 북한 주민들의 생활에 대해 값진 정보를 얻을 수 있기 때문이다. 그러나 농업이나 의료와 같은 인도주의적인 분야에 국한시켜야 하고, 그런 협조가 개혁·개방을 촉진할 수 있다는 착각에 빠져서는 안 된다.

## 6. 제재 약화

미국은 북한의 핵무기 증강, 무기수출, 도발들에 대해 대응할 수밖에 없다. 군사적인 징벌을 고려하고 싶지 않은 만큼 어쩔 수 없이 경제적인 징벌을 택할 수밖에 없다. 그러나 그런 대응조차도 너무 심하거나 비생산적이라고 주장하는 영향력 있는 북한 전문가가 많다. 공산주의 모델에서 저절로 나오는 경제중심주의, 그리고 ‘매 또는 비둘기’ 설까지 깔려 있는 논리는 다음과 같다. 북한의 경제개혁이 선군(先軍) 정권을 선경(先經) 정권으로 변화시키려는 내부적인 압력을 일으킬 것이다. 따라서 극소수의 ‘매들’의 도발 때문에 온 북한 정권을 제재로 징벌하는 것은 도움이 안 된다. 오히려 미국이 유화적인 자세로 신뢰를 구축하고 ‘실용주의자들’의 위치를 강화해야 한다.

If hawks are gaining the upper hand in policy decisions in Pyongyang, all the more reason for the US to redouble its efforts for dialogue that might reduce tension and allow pragmatic elements to re-emerge.<sup>26)</sup>

북한이 강경한 자세를 취할수록 미국은 온건적인 자세를 취해야 한다는 논리나 다름이 없다. 북한이 왜 매와 비둘기의 대립에 대한 허위정보(disinformation)를 방문하는 미국 전문가와 외교관들에게 슬쩍 흘리는지 알만하다.

제재에 대한 미국의 이중적인 태도가 이 사고방식에서 오는 것이다. 워싱턴이 직접 제재를 가하거나 UN에게 제재강화를 요란하게 요구하면서도 제재의 토대를 침식하고 있는 중국은 물론, 동맹국인 한국도 별 불만 없이 지켜보기만 한다. 예를 들면, 2006년 10월에 북한이 지하 핵실험을 감행했다. 미국의 압력 아래 UN 안보리가 북한에 대한 제재를 선언하기가 무섭게 남한이 당당하게 개성공단과 금강산에서 이루어지는 남북 경협을 제재에서 제외하겠다고 선언했다. 미국 라이스 국무부 장관이 이에 대한 공개적인 비판을 하기는커녕, 오히려 찬성하는 태도였다. 2010년 천안함 폭침 후, 그리고

---

26) Asia Society 와 University of Southern California, “North Korea Inside Out: The Case for Economic Engagement,” 2009.10.4. <<http://igcc.ucsd.edu/assets/001/501739.pdf>>.

또 다시 연평도 포격사건 후에 이명박 정권이 개성공단에서의 남북경협이 지속 될 것이라고 당연한 것처럼 말했을 때도 미국 국무부는 순순히 받아들였다.

심한 인명피해가 따르는 군사적인 공격을 당하면서도 말 그대로 ‘trading with the enemy’를 태연스럽게 지속하는 한국의 태도가 UN제재를 준수하라고 중국을 다그치는 미국의 노력을 무용하게 만든다는 것은 말할 필요가 없다. 중국 정부가 정확한 결론을 내린 지 오래다. 즉, 미국이 체면유지를 위해 제재를 하기는 해도 북한이 자본주의 세계에 휘말리는 것을 간절하게 바라고 있다는 것이다.

## 7. 남북 간 이론적 관계에 대한 오해

미국은 애초부터 1960년 후반에 시작된 서독의 동방정책인 Ostpolitik에 대해 불안해했다. 동독체제를 받쳐주는 효과만 있으리라 판단했기 때문이다. 하지만 서독 정권이 통일에 대한 무관심을 가장하고 동독을 국가로 인정하다시피 했음에도 불구하고, Ostpolitik으로 인한 외교·협력·교류가 서독체제의 우월성을 널리 알렸고 공산주의의 잘못되었음을 인식시키는데 큰 역할을 했다. Ostpolitik의 성공을 기억하는 미국은 1998년에 등장한 한국의 ‘햇볕정책’에 대해서 긍정적이거나 적어도 ‘두고 보자’ 자세를 취했다.

그러나 한국 정권도 미국 정권도 한반도의 두 국가 간의 관계가 서독·동독 간의 관계와 얼마나 다른지를 간과했었다. 서독은 보수와 진보의 지지를 받고, 경제적으로도 큰 성공을 거둔 자유민주주의 국가였던 반면, 동독은 주민들의 신뢰를 잃고 겨우 억압과 감시로만 버티고 있는 실패한 공산주의 국가였다. 이와는 달리 한반도에서의 대립은 가장 중요한 의미에서는 공산주의와 자본주의의 대립이 아니고 독재와 민주주의의 대립도 아닌 민족주의와 극단 민족주의 간의 대립이다. 대한민국의 경제성장과 민주주의 국가로의 진화가 온 세계를 놀라게 했음에도 불구하고 대한민국 국민들은 자신의 공화국을 다른 기준, 즉 민족주의 기준으로만 판단하는 경향이 강하다. 한국이 해방 후의 친일파 ‘청산’을 소홀히 했고 건국이 분단을 초래했기 때문에 대한민국이 정당성이 없는, 민족주의 기준으로는 실패한 국가라는 인식이 주류적이다. 노무현 대통령이 2003년에 취임하자 건국사를 두고 ‘정의를 패배한 시대’라고 발언했다. 이에 대해 서울대학교 경제학부 이영훈 교수가 다음과 같이 발언했다.



“저는 그 연설을 듣고 큰 충격을 받았습니다. 그건 한 국가가 정치적으로나 도덕적으로 실패하여 해체될 때나 합당한 연설이지요.”<sup>27)</sup>

그렇다. 이런 실패의식을 갖고 있는 한국이 성공의식으로 흘러 넘치는 북한을 보고 개혁하라고 한다. ‘어리석은 개꿈’이라는 반응이 돌아올 만하다. 심지어 많은 한국 국민들 또한 북한을 더 정당성 있는 국가로 본다. 햇볕정책에서 중심적인 역할을 한 진보 학자들과 높은 관리들 중에도 그런 사고방식을 갖고 있는 사람들이 많았다. 북한은 이 은근한 동정심과 존중을 경제에서는 물론이고 선전에서도 잘 이용할 줄 알았다. 그때 이루어진 남북경협이 부차적인 경제개방을 촉진하기는 했다. 그러나 그러면서도 일차적인 개혁·개방, 즉 이론변화의 움직임은 오히려 싹부터 잘라버렸다. 남북경협이 선군의 이론과 논리를 확인시켜주었기 때문이다. 이 경협에 대한 북한선전을 다음과 같이 요약할 수 있다.

“다행히 김정일 선군 정책에 큰 두려움과 혼란을 느끼는 미제는 이제 감히 예전처럼 식민지를 고압적으로 압박하지 못하게 되었다. 2000년에 괴뢰 정부는 민족공조에 대한 남조선 민중의 요구를 더 이상 무시할 수 없었다. 그 해 평양에서 열린 회담에서 김정일은 남조선 ‘대통령’으로 하여금 미국의 간섭을 받지 않고 통일을 위해 노력하겠다는 내용의 합의문에 서명하도록 했다. 그 이후로 우리 민족끼리의 경제협력이 활발해져 미제 식민지에서는 삶의 질이 급속히 개선되었다. 남측 민중은 조선의 선군 정책이 아니었다면 미제가 오래 전에 반도를 또 다른 참혹한 전쟁으로 내몰았을 것이라는 사실을 절감하고 있다. 그들은 자신의 물질적인 풍요가 김정일의 정책과 조선인민들의 희생 덕분이란 사실을 잘 알고 있다.”<sup>28)</sup>

이런 식으로 남한에서 받는 일방적인 원조를 합리화한다. 우리에게는 우스울지도 모르지만 자신의 자부심을 유지하려는 북한 주민 대다수에게 설득력이 있다. 햇볕정책이 끝난 후에도 그 설득력을 그대로 유지하고 있다. 천안함 폭침과 연평도 폭격을 당하면서도 국가정신이 희박한 남한은 개성공단에서의 경협규모를 늘리는 것으로 북한을 우러러 보는 식민지라는 이미지를 확인시켜주고 있다.

그 뿐만 아니라 동독인들이 1980년대에 접했다는 서독문화와 정보에 비하면 한국에

---

27) “해방전후사의 새로운 지평” (토론)에서, 박지향 외, 『해방 전후사의 재인식, II』, (서울: 책세상, 2006), p. 617.

28) Myers, BR, *The Cleanest Race*, (Brooklyn, NY: Nelville House Publishing, 2010), p. 156.

서 유입되는 정보가 체제를 직접 위협하지 않는다. 오히려 북한선전을 확인시켜주는 효과를 이루는 경우가 많다. 한국 영화나 TV드라마에서 북한 간첩이 멋있는 인물로 나온다. 오히려 미군과 탈북자가 부정적인 인물로 등장한다. 조선중앙 TV가 남한 대통령을 ‘죽어야 할 쥐새끼’로 욕을 하고 있는 동시에 KBS 아나운서들은 존중하는 어조로 ‘김정은 노동당 제1비서’라고 깎듯이 말한다. 남한 언론과 대중문화가 적대적으로 여기는 나라는 한국을 매주 요란하게 위협하는 북한이 아니라 군사적인 협조를 이루려 하는 일본이다. 이 이미지 투영에 대한 효과를 과소평가 하면 안 된다. 만일 서독이 그런 국가 정신 결여, 민주주의 이웃과 유일한 동맹국에 대한 그런 적대심을 매일 베를린 장벽 너머로 투영했다면 동독이 아직도 버티고 있을 지도 모르겠다. 물론 서울 시민들의 풍요한 생활상이 평양 주민들에게 큰 인상을 주기는 주었다. 하지만 선군 북한에 대한 믿음을 크게 흔들만한 인상이 아니었다는 것이 지금 확실하다.

## V. 결론

필자는 몇 달 전에 중급 미국 외교관으로부터 “Your model is of little use to us, because it is unactionable(대략 번역하자면, “당신의 모델은 우리에게 할 일을 안 줘서 별 쓸모가 없다.”).”라는 너무나 솔직한 말을 들어 어이가 없었다. 하지만 선군 모델도 미국 정권에게 충분히 할 일을 준다. 일단은 경제중심주의 틀에서 벗어나야 하고 북한이 실패한 공산주의 국가가 아니라 자신의 기준으로는 크게 성공한 선군 국가란 사실을 깊이 인식해야만 한다. 따라서 공산권의 역사가 북한문제 해결에 별 도움을 주지 않는다는 것도 깨달아야 한다. 1980년대 동유럽이나 중국에서는 잘 먹혔던 개혁촉진방법들이 오히려 북한에서는 체제를 강화시킬 뿐이라는 사실도 똑똑히 인지해야 한다.

자신의 이론이 크게 성공했다고 생각하는 정권은 일차적인 개혁을 감행할 이유가 없다. 따라서 외부세계가 부차적인 경제개혁을 무턱대고 촉진하기 보다는 먼저 북한에서 기본적인 이론변화를 이끌어 내어야 한다. 문제는 프롤레타리아의 물질적인 삶을 향상시켜주겠다는 약속을 이행하는데 크게 실패한 공산주의와는 달리 극단 민족주의의 실패를 증명하는 것이 어렵기 짝이 없는 것에 있다. 나라가 경제적으로 잘 돌아가면 정권은 민족의 우월성을 찬양한다. 나라가 경제난을 겪게 되면 민족의 숙적들을 탓한다. 너무나 편안한 핑계이다. 이런 정권은 군사적인 패배를 당해야 비로소 호소력을

잃어버린다는 것은 2차 세계대전사가 잘 가르친다.

그 뿐만이 아니다. 북한의 경제가 중국에 의해 지탱되어 왔듯이, 북한이론은 일찍부터 남한의 민족주의와 국가정신결여로부터 큰 힘을 입어 왔다는 점을 강조하고자 한다. 서독 주민들이 그랬듯이 한국 주민들도 민족주의를 거부하고 자신의 국가가 구현하는 민주주의 가치관에 대한 자부심을 투영했다면 북한은 1990대에 벌써 ‘최후의 승리’에 대한 희망을 버리고 실질적인 개혁을 시작했을 가능성이 높다.

물론, 한국 민족주의가 그다지 깊지 않고 국가정신이 그다지 없지도 않다는 사실은 필자도 잘 안다. ‘통일세’에 대한 말만 나오면 한국인들은 ‘우리 국민들을 먼저 도와줘야 한다’라는 식의 편리한 국가주의로 돌아가 버린다. 그건 그렇다고 치고, 여기서 중요한 것은 한국 민족주의의 본체가 아니라, 이 민족주의가 북한이론의 정당성을 어떻게 확인 시키고, 어떻게 실질적인 개혁을 막아 왔느냐 하는데 있다. 주지하듯이 김일성이 6.25 남침을 결정한 것은 ‘남측 인민들이 ‘해방’을 원하고 있다고 생각했기 때문이다. 같은 계산으로 1975년에도 다시 침략하자는 제안을 중국에게 했다. 1980년 내내 남한 운동권을 지켜보면서 ‘괴뢰정권’ 붕괴를 다시 기대하게 되었던 것이다. 운동권을 지배했던 이론은 친북에서 중북까지 걸치는 극단 민족주의였다. 경제적으로 남한에 크게 뒤떨어져가는 북한이 김일성을 우러러 보는 남한 엘리트 학생들에게서 큰 정신적인 힘을 얻었다는 것에는 의심의 여지가 없다.

햇볕정책이란 명목 아래서 남한의 ‘정신적 지원’이 10년 동안이나 지속되었다. 이것은 김정일 정권을 받쳐주는데에 경제지원보다 더 중요한 역할을 했다. 주사파에 속했던 황진평 북한인권 활동가는 다음과 같이 말했다.

“김대중 정권은 자금뿐만 아니라 정치적으로도 상당한 지원을 했지요. 일단, 국내뿐만 아니라 국제사회에 대해 사실상 김정일 정권의 보증을 서 준 셈인데 이것이 정말 큰 문제라고 생각합니다. 북한 내부에도 영향이 컸을 것으로 봅니다. 상층부에서 균열이 일어날 수 있는 상황이었는에도 불구하고 남쪽으로부터 김정일 정권을 인정 내지 보증해 준 것이 체제유지를 위해서는 자금지원보다 훨씬 더 큰 효과가 있었을지도 모릅니다.”<sup>29)</sup>

하지만 남한의 보수도 본의 아니게나마 이런 ‘정신적 대북지원’을 한다는 사실을 간과해서는 안 된다. 2002년 한미동맹까지 흔들리게 만든 극단 반미 물결을 일으키고 겨울 올림픽에서의 한 오심에 대한 분노를 거세게 부추긴 세력이 보수언론이었다는 사실

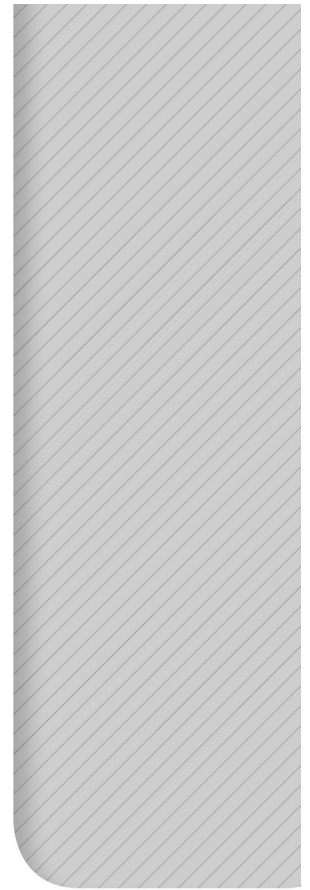
29) 류근일·홍중표, 『지성과 반지성』, p. 233.

이 오늘 잊혀져 간다(그 물결을 더 높은 단계로 올린 6월의 장갑차사고에 대한 미 대통령의 직접적인 사과를 요구한 대통령 후보가 노무현이 아니라 보수 후보인 이회창이었다는 사실도 마찬가지다). 이 문맥에서는 이번 여름에 걸쳐 일어난 이명박 정권의 집약적인 ‘일본 때리기’를 언급하지 않을 수 없다. 물론 요새 북한 TV는 서울에서 고조되어 가고 있는 반일 감정을 흐뭇한 어조로 보도하고 있다.<sup>30)</sup>

이제까지 워싱턴은 한국 민족주의를 몇 천년 역사를 지닌, 바꿀래야 바꿀 수 없는 기정사실로 단순히 받아들여왔다. 2년에 한 번꼴로 불거지는 극단 반미나 반일 감정을 마치 어쩔 수 없는 자연재해들인 것처럼 소극적인 자세로 지켜보기만 해 왔다. 그러나 이 민족주의가 규칙적으로 보수와 진보의 단기간적인 민중주의(populist)효과를 위해 부추겨지고 있다는 사실을 깨달을 때가 되었다. 양쪽 동맹국들이 이에 대한 성의 있는 토론을 나누어야 한다. 한미동맹의 강화를 위해서라도 그래야 한다는 것은 물론이다. 하지만 북한의 실질적인 의미에서의 개혁을 위해서도 남한은 북한체제를 받쳐주는 민족주의 높음을 그만두고 이제부터라도 국가정신구축을 시작해야 한다. 미국이 이 문제에 대해서 대놓고 한국에게 압력을 가하면 안 된다는 것은 말할 필요도 없다. 하지만 미국 군인들이 더 이상 목숨을 걸고 민족주의자들을 극단 민족주의자들로부터 보호할 수 없다는 사실만큼은 한국인들에게 인식시켜야 한다. 미국은 북한의 의식변화를 촉진하려 애쓰기 전에 먼저 한국에서의 의식변화를 촉진해야 한다.

---

30) 『조선중앙 TV』, 2012년 8월 19일.



## 토론 ○

전 병 곤 통일연구원 통일학술정보센터 소장

배 충 남 통일부 북한이탈주민정착지원사무소 교육훈련과장

양 운 철 세종연구소 연구위원



## 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 국제협력 방안

전 병 곤

통일연구원 통일학술정보센터 소장

- 북한의 개혁·개방을 촉진하기 위한 국제협력 방안을 도출하는데, 주요 관련국인 미국, 중국, 일본의 입장과 역할은 중요한바, 본 회의의 3편의 논문은 모두 의미를 갖고 있다고 평가됨.
  - 북한과 북한의 개혁·개방을 보는 3국의 입장과 시각 파악에 유용
  - 각기 다른 입장과 역할의 조율을 통해 국제사회의 협력방안을 도출하는 데에도 유용
- 단, 현 북중관계를 고려하면, 중국의 역할이 주목되는바, “북한의 개혁·개방 촉진을 위한 중국의 역할(윤승현 교수)”을 중심으로 토론을 전개하고자 함.
- 본 논문은 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 김정은 시기까지의 북중 경험에 관한 분석을 통해, 북한의 개혁·개방을 유도·촉진하는 중국의 역할을 찾으려는 시도임.
  - 구체적으로 중국은 △국제관계의 조정을 통해 한반도의 안정적 환경을 구축해왔고, △동북아 지역협력을 강화하고 북한의 참여를 유도해왔으며, △북중경협의 활성화로 북한 내부의 시장화를 촉진하고 자극
- 현 단계에서 볼 때, 북한의 개혁·개방 및 변화를 촉진·유도하는데 주변국 중 중국의 역할이 가장 중요하고 유리한 지위를 확보하고 있다고 평가되는바, 본 논문의 구성, 접근, 주장 등에 대해 별다른 이견은 없음.
  - 중국의 관점을 견지, 북중 경험의 북한경제 개혁 및 개방 효과 등
- 다만, 토론의 활성화를 위해 본 주제와 관련한 추가적이고 보완적인 논의를 제기하고자 함.

- 우선, 중국의 역할 분석과 관련 북한의 개혁·개방이 중국의 국익에 부합하는 측면과 그렇지 않은 측면이 있음을 평가할 필요가 있음.
  - 구체적으로 북한의 개혁·개방은 국제사회와의 상호의존도를 증대시켜 한반도 및 동북아의 안정과 협력을 촉진하고, 남북관계의 안정 및 북핵 문제 해결에 기여하며, 북한에 대한 중국책임론과 중국위협론을 완화시킬 뿐만 아니라, 미국의 대중 견제 빌미를 제한하고, 한미동맹도 완화할 수 있는 ‘안보효과론’과,
  - 중국 동북지역의 물류 활성화, 외부의 투자 환경 개선 및 다자협력 등에 유리함에 따라 중국주도의 동북아 경협을 추진할 수 있는 ‘경제효과론’이 있으나,
  - 전면적인 북한의 개혁·개방은 북한체제의 혼란과 불안정 야기, 중국의 대북 영향력 약화를 초래할 수 있는 측면도 존재
  
- 그런 점에서 북한의 개혁·개방을 촉진하는데 중국의 역할에 제한적인 측면이 있음.
  - 즉, 중국은 자국의 국익에 부합하는 방향으로만 북한의 개혁·개방을 유도할 수 있어 체제안착을 위한 민생개선에 주력하는 북한이 수용하는 데에는 한계(중국의 유도방향과 북한의 수용 방향)
  - 특히, 중국과 북한은 국가규모, 산업구조, 시장성, 지리적 입지, 분권화 수준 등에서 차이가 존재하는바, 북중경협이 북한의 개혁·개방을 촉진하는데 제한적(중국의 경험과 차별성)
  - 더욱이 개혁·개방의 중요 조건 중 하나인 우호적 외부환경의 조성에서 중국의 역할에 한계(미국 및 일본의 역할)
  
- 이처럼, 중국이 북한의 개혁·개방을 촉진하는데 한계가 있음에도 불구하고, 중국의 역할을 주목하는 이유는 북중 간 긴밀한 협력관계 때문인바, 향후 김정은 시기 북중 경제협력 관계의 변화 여부와 중국의 역할 분석은 중요함.
  - 북중 신 경협의 방향과 내용이 어떻게 전개될 것인가, 그리고 이는 중국의 역할과 관련해 어떠한 함의를 부여할 수 있을지?
  - 개혁과 개방을 엄중히 분리할 수는 없지만, 북중경협이 북한의 개혁 혹은 개방에 어떠한 영향을 줄 수 있을지?
  - 본문의 분석과 같이 북한의 개혁·개방을 촉진하는데 중국의 긍정적 역할이 존재하는바, 한중 간 북한의 개혁·개방을 유도하는데 협력할 수 있는 공간이 있는지, 있다면 어떠한 것이 가능할지?



## 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 국제협력 방안

배 충 남

통일부 북한이탈주민 정착지원사무소 교육훈련1과장

일본 입장에서 북한은 전후 유일하게 전후처리가 종료되지 않은 국가로 핵·미사일 등 안전보장상의 문제와 납치문제라는 현안문제가 양국관계 개선의 장애요인으로 작용하고 있다.

그러나 미무라(三村)연구원의 지적처럼, 최근 일본의 대북인식이 변화되는 과정에 있고 ‘대화를 통한 문제해결’을 도모하려 한다는 지적에 대해 긍정적으로 평가할 수 있다. 실제 지난해부터 북일 양국은 비공식접촉을 통해 양국관계 개선을 위해 “인도적 사안부터 해결해나간다”는 입장에 합의한 것으로 알려지고 있다. 그러나 중국에는 양국정부가 납치문제를 어떻게 해결할 것인가가 관건이 될 것이다.

또한 북한의 개혁·개방 또는 경제개발을 위해서는 일본의 지원 및 협력이 필요하다. 미무라 연구원의 지적처럼 북한이 핵·미사일, 납치문제에 전향적인 조치를 취하지 않는 한 일본의 경제협력은 곤란할 것이나, 북한의 개혁·개방 유도 시에 일본의 역할은 기대되는 바가 크다.

이러한 관점에서 북일양국 관계개선 과정에 참고할 수 있는 점들을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 일본이 과거 동남아시아 국가들에 대한 배상 및 보상과정에서 보여주었던 전후처리 외교정책(‘경제협력’ 방식)과 중국, 베트남, 중앙아시아국가 등 사회주의체제 국가들에 대한 ODA정책 경험은 북한과의 개발 협상에도 그대로 적용될 수 있으며, 북한에 대해 바람직한 개발 방향성을 제시할 수 있을 것으로 본다. 2002년 평양선언문에서도 그러한 맥락을 읽을 수 있다.

둘째, 일본정부가 한국과의 국교정상화, 중국·베트남과의 수교 등 과정에서 보여주었

던 사례에서 양국 간 현안문제의 ‘정치적 타결 방식’을 통해 문제해결을 도모해왔던 것처럼 북일 간에도 유사방법이 적용될 개연성이 있다고 본다. 최근 북일 간 비공식 협상에서도 일본 측 비공식 actor의 역할이 중시되었던 것으로 보인다.

세 번째는 한일정부 간 대북정책 공조문제이다. 북한과 일본의 관계개선은 동북아의 안정과, 동아시아 신국제질서 구축에 기여하는 바가 크다고 본다. 그러나 북한의 과거 행태들을 고려할 때, 특히 한국정부와의 정책공조가 필요하며, 아울러 6자회담 참여국들과의 정책공조도 요구된다. 일본이 한국 등 관계국들과 협조하지 않고 독자적인 행보를 지속할 경우에 발생할 수 있는 부정적 효과는 예상보다 클 수도 있다.

일본은 2002년 평양선언 채택 시 북한에 대한 경제협력 규모를 구체적으로 검토하고 이를 북한에 제시했던 것으로 알려지고 있다. 김정일이 국가범죄인 일본인 납치사실을 시인했다는 점이 이를 반증해주고 있다. 그러나 일본은 지난해 3월 대지진과 원전사고로 인해 심각한 경제위기에 직면하고 있다. 일본국민들의 원전 가동중단 요구가 일본산업 전반에 미칠 부정적 영향 등을 고려할 때, 일본이 북한과의 경제협력을 통해 정치·경제적 활로를 모색할 가능성은 충분하다고 본다.

금세기 동북아시아 지역은 경제적으로는 FTA 체결 등 활발한 교류를 모색하면서도, 군사·안전보장 측면에서는 미·중 두 개의 축이 잠재적이지만 대립이라는 양상을 보일 수 있다. 따라서 이에 주목하고 대응방향을 공동 모색해야 할 시점이라고 본다. 일본과 북한의 관계개선도 양국과 한국이 모두 윈-윈할 수 있는 방향에서 검토되어야 할 것이다.

## 북한의 개혁·개방 촉진을 위한 국제협력 방안

양운철  
세종연구소 연구위원

### 1. 기본 논지

이 논문에서 마이어스교수는 북한 전문가를 포함하여 한국민의 북한에 대한 인식에 문제점이 있다고 주장한다. 대표적으로 북한은 공산주의 국가가 아니라 선군을 내세우는 파쇼정권과 유사하게 성공한 극단적 민족주의 국가라는 점을 강조한다. 따라서 북한은 정권유지를 위해 항상 사회의 군대화와 지속적인 전쟁분위기를 유지하고 있다는 것이다.

이런 주장은 일순 설득력을 갖기도 하지만 문제점도 지니고 있다. 북한이 물론 세습을 통해 왕조와 유사한 신정체제를 유지하고 있지만, 북한은 공산당, 계획경제와 같은 사회주의 국가에서 나타난 보편적 가치나 제도를 지니고 있기 때문이다.

### 2. 다른 시각

마이어스 교수의 ‘평화에 대한 분석은 공산주의 분석의 틀에서 벗어나 민족주의 시각에서 시도해야 한다’라는 주장은 조금 이해하기 어려운 점이 있다. 남북한 간의 문제는 민족주의보다는 남북한 각각의 국익에 의해서 결정된다.

‘한국도 민족적 국가지만 그 정도가 북한보다는 약하며, 한국은 국가정신이 부족하다’라는 주장에서 국가정신의 개념이 무엇인지 분명하지 않다. 반공적 이데올로기인지, 개인의 경험과 지적 연마를 통해 형성된 이상적인 가치관인지, 아니면 냉철한 현실주의적 시각인지가 분명하지 않다. 아마도 마이어스 교수가 생각하는 국가정신이 한국사회에서 보편화되지 못하는 것은 급속하게 다원화된 한국의 한계일지도 모른다.

### 3. 몇 가지 이해하기 어려운 점

이 논문이 북한의 극단적 민족주의를 여러 사례를 들어 규명하고자 노력한 점은 돋보이고, 내용도 매우 흥미 있지만 몇 가지 문제점을 갖고 있다. 우선 논문의 제목과 내용이 일치하지 않는다. 이 논문의 제목인 ‘북한의 개혁·개방 촉진을 위한 미국의 역할’에서 주 논지인 북한을 개혁과 개방으로 유도하기 위한 미국의 역할에 대한 서술은 매우 미약하고, 특히 정책적 가용수단은 거의 논의되지 않고 있다.

마이애스 교수는 논문의 대부분을 북한정권의 극단적 민족주의 실제 규명에 할애하고 있다. 이 논리적 틀 안에서 마이애스 교수는 미국과 한국이 북한을 공산주의 국가로 잘못 이해하고 있기 때문에 대북 정책에 많은 정책적 결함이 발생한다고 주장한다. 그러나 70년 이상 분단이 지속되고 있는 남북관계에서 상대의 행동에 대한 반응이나 국익을 추구하기 위한 정책이 이데올로기에 의해서만 결정되는 것은 아니다.

### 4. 몇 가지 반론

북한의 실체를 극단적 민족주의 국가라기보다는 세습 왕조로 보는 것이 더욱 설득력이 있다. 북한이 여러 차례 시도한 개혁·개방 정책이 실패한 이유는 아무리 좋은 정책도 최고지도자 동지의 안위에 조금이라도 위해가 될 가능성이 있으면 포기했기 때문이었다.

민약 북한에서 극단적 민족주의에 기초한 독재통치가 가능하다면 탈북자가 발생하는 이유를 설명하기 어렵다. 탈북자는 단순히 범법자들인가? 아니면 경제적 불법이민자들인가? 왜 처벌의 위협을 감수하면서 계속 탈북을 시도하는가? 이에 대한 답을 극단적 민족주의에서 발생하는 주민들의 굴종적 자세만으로는 설명하기 어렵다.

마이애스 교수가 주장하는 시장단속이 스탈린주의 명령경제로 회귀하는 것이 아니라 주장도 조심스러운 해석이 필요하다. 실제로 북한의 시장은 일반 대중의 소득원을 제공하기보다는 주민들을 감시, 통제하면서 국가와 중간이상 간부들의 주요 소득원이다. 따라서 시장은 철저하게 통제되어 운영되고 있다. 예를 들어 월요일에는 여맹 모임을 실시하여 여성들의 시장 활동을 원천적으로 제한한다든지, 5월부터 가을까지는 주민들을 농촌활동에 강제 동원하는 등 시장에 대해 적대적인 정책을 실시하고 있다. 사적소유권이 제한 받는 상황에서 진정한 시장의 발전을 기대하기는 어렵다.

## 5. 흥미있는 분석

마이애스 교수는 주민들이 민족과 국가를 동일시하다는 교육을 지속적으로 받은 결과 개혁·개방에 대한 외부의 요구를 모욕으로 간주하는 태도를 갖게 되었다고 주장한다. 또 한국 영화와 같은 문화 매체가 북한에 들어가도 큰 파급효과를 주지 못하는 것은 북한 주민들이 국가중심주의에 묶여있기 때문이라는 주장도 일리가 있다. 논평자가 몇 년간 하나원에서 여러 차례 면담한 대부분 탈북자들은 김정일 정권을 비난하였지만, 국가로서의 북한을 상당히 높이 평가하는 자세를 갖고 있었다. 이들은 북한이라는 국가 때문에 본인이 존재할 수 있었다는 일종의 국가지상주의의 생각을 갖고 있었다. 그리고 비록 경제적으로는 어렵지만 핵을 개발하여 미국에 맞선다는 사실을 높이 평가하고 있었다. 이런 점은 아마도 마이애스 교수가 주장하는 극단적 민족주의에서 기인할 수도 있을 것이다.



MEMO

---



MEMO

---



MEMO

---