현대북한연구, 11권 1호(2008), © 2008 북한대학원대학교, pp.53~87.

김정일 체제의 개혁·개방 가능성: 최소치와 최대치

배종렬(한국수출입은행 선임연구위원)

1. 머리말

오늘날 북한의 김정일 체제는 현실적으로 두 가지 문제를 중심에 놓고 움직여지고 있다. 하나는 정치군사적 차원에서의 북핵문제이고, 다른 하나는 직면한 경제난 해결과 관련된 경제문제이다.[1] 대외적 요소라 할 수 있는 전자는 2007년 2월 2·13합의체제의 가동, 내부적 요소라 할 수 있는 후자는 2007년 10월 남북정상회담의 개최를 통해 돌파구를 모색하고 있다. 언뜻 보기에는 모두 북한체제의 개혁·개방 확대에 긍정적 신호로 해석될 수도 있다.

그러나 7·1경제관리개선조치가 나온 지 5년이 흐른 현재의 북한 모습은 복잡하다. 북한 당국 스스로 7·1조치를 "1940년대 후반의 토

1) 홍성국, "북핵문제가 북한의 체제 내구력에 미치는 영향," 『북한의 개혁 가능성: 핵실험 이후 정책전개를 중심으로』, 聖學院大學總合硏究所 日韓現代史硏究센타·재단법인 극동문제연구소 주최 韓·中·日 국제학술세미나(2007), 69쪽.

지개혁에 버금가는 대사건"이라 표현했지만,[2] 2007년 신년 공동사설에서 자력갱생 노선을 다시 강조한 이후 그 후속 조치의 탄력은 현저히 약화되고 있다. "시장이 비사회주의 서식장이 되였다"라는 김정일 국방위원장의 언급에서 장사에 대한 8·26방침이 나옴에 따라 시장경제에 대한 통제가 강화되고 있다.[3] 물론 경제관리개선조치와 관련해 이완된 계획 부분의 정비와 변화의 속도 조절에 역량을 집중하는 모습은 2006년부터 감지되었다. 기관·기업소를 대상으로 한 사회보험료 납부제의 신규 도입, 전국 계획일꾼 열성자회의 개최 등은 사회주의 체제하에서 집단주의 원칙을 공고히 하는 조치였다.[4]

특히, 남북정상회담에서 개혁·개방에 대한 김정일 국방위원장의 부정적 인식의 표출은 향후 북한의 변화 정도와 방향성에 대해 의미심장한 문제를 제기한다. 주지하다시피 북한체제는 정치와 경제가 일체화된 체제이기 때문에 경제위기는 바로 정치위기로, 정치위기는 바로 경제위기로 치달을 수 있다. 김정일 체제가 선군시대 전략적 노선으로 국방공업의 우선 발전과 경공업·농업 동시 발전을 전면에 내세우고 강조하고 있는 것도 이와 무관치 않다. 경제난의 지속과 북핵문제의 장기화로 체제 내구력이 약화될 대로 약화된 김정일 체제가 존속하기

---

2) 양문수, "북한의 시장화 수준에 관한 연구," 『현대북한연구』, 제9권 3호(2006), 7쪽.

3) 2007년 8·26방침이 나온 이후 북한 당국은 ① 30세 이하 여성의 장사 금지, ② 화장품, 가방, 담배, 약품 등 금지 상품 매대 단속, ③ 휴대폰 금지에 이은 유선 시외전화 사용 제한, ④ 골목장사와 손수레장사 금지 등 지정 매대만 장사 허용 등 시장에 대한 단속을 강화하고 있다. 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』, 제94호(2007.10.17), 제95호(2007.10.24), 제96호(2007.10.31), 제97호(2007.11.7) 참조.

4) 여름철(4.1～10.31)은 오후 1～8시, 겨울철(11.1～3.31)은 오후 1～6시, 농촌전투기간은 오후 4～6시, 시장 휴식일은 월요일 등 전국적 시장 운영시간의 단축조치도 2006년 7월 1일부터 시행되었다. (사)좋은벗들, 『2006～2007 북한사회 변화와 인권』(2007), 29쪽을 참조.

위해 개혁·개방의 확대는 불가피하다. 그러나 이러한 변화의 속도와 정도를 예측하기는 어렵다.

이 글은 바로 여기에 주목했다. 김정일 체제가 할 수 있는 개혁·개방의 최소치와 최대치, 그리고 변화 속도에 초점을 맞추었다. 사실 북한체제의 개혁·개방에 대한 기존 논의는 다양하게 전개되었다. 크게 두 가지 사건이 관심을 증폭시켰다. 하나는 1980년대 말부터 시작된 사회주의권의 몰락과 독일 통일이라는 시대적 배경에서 촉발된 사회주의 국가들의 체제전환이었고, 다른 하나는 북한 스스로 '경제개혁'이라고 표현한 2002년 7·1조치와 후속 조치였다.[5] 그러나 개혁·개방의 최소치와 최대치에 직접적으로 초점을 맞춘 연구는 찾아보기 어려웠다. 세 편의 선행 연구가 도움을 주었다.

첫째, 예측하고자 하는 사안이 정책결정 그룹 간의 협상에 의해 결정된다고 가정하는 기대효용(Expected utility)모델에 따라 개혁·개방과 김정일 정권의 내구력을 분석한 연구였다.[6] 둘째, 유럽부흥개발은행(EBRD)의 체제전환보고서(Transition Report)의 개념 틀을 원용해 북한의 시장화수준을 평가한 연구이며,[7] 셋째, 북한의 재정부담률이 70~80% 이상인 점에 착안해, 재정을 체제 내구력의 대용 변수로 삼아 북핵과 체제 내구력의 인과관계를 규명한 홍성국의 연구였다.[8]

---

5) 북한의 경제개혁에 대한 주요 학자들의 논의는 이무철, "북한 경제개혁 연구의 쟁점," 『현대북한연구』, 제9권 2호(2006), 49~87쪽을 참조.

6) Bruce Bueno de Mesquita·모종린, "북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석," 『통일연구』, 창간호(1997), 49~68쪽.

7) 양문수, "북한의 시장화 수준에 관한 연구," 7~43쪽.

8) 홍성국, "북핵문제가 북한의 체제 내구력에 미치는 영향," 69~81쪽.

2. 분석 관점과 예측지표의 설정

1) 분석의 전제와 개념모델

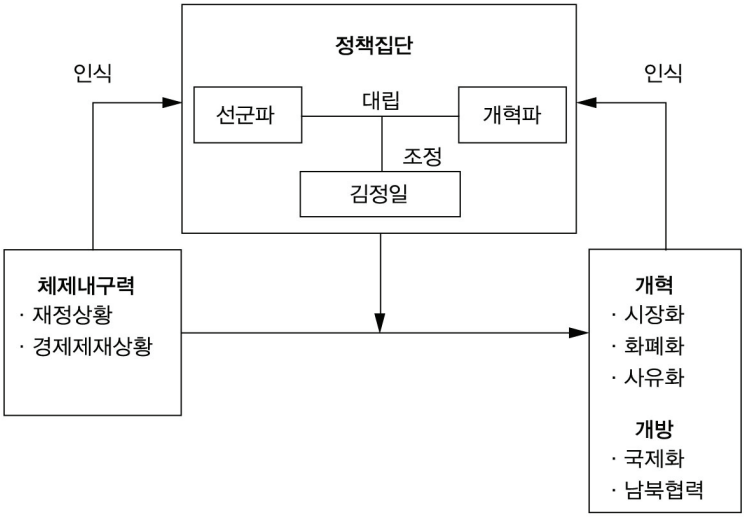
김정일 체제의 개혁·개방 속도와 정도를 예측함에 있어서 첫째, 김정일 체제하에서도 통제 가능한 변화가 가능하다는 전제하에서 구소련 및 동유럽식의 체제전환 모델은 일단 배제하였다. 즉, 체제붕괴 상황은 상정하지 않으며 러시아 방문에서 "러시아는 먼저 정치개혁의 길을 걸었고, 그 뒤 경제개혁의 길을 걸었다. 하지만 북한은 모든 것을 반대로 해야 했다. 중국의 개혁을 주의 깊게 연구한 결과 그들의 경험을 본받아서 점차적으로 시장경제 요소를 도입하고 그 후에 정치개혁을 이루어야 한다는 결론에 도달했다"[9]라는 김정일 국방위원장의 언급이 유효한 것으로 보았다. 다시 말해 북한 나름대로의 스케줄에 따라 중국·베트남식[10]의 개혁·개방이 가능할 것이라는 전제이다.

둘째, 개념모델의 예측력을 높이기 위해 과거의 행동패턴이 미래에도 연장된다는 전제하에서 김정일 체제의 두 번의 정책대안 선택에 주목했다. 하나는 7·1조치와 경제특구의 확대를 선택했던 2002년 전후 상황에 대한 분석이며, 다른 하나는 2·13합의와 남북정상회담을

9) 올가 말리체바, 『김정일과 왈츠를』, 박정민·임을출 옮김(서울: 도서출판 한울, 2004), 91쪽.

10) 김명길 유엔주재 북한대표부 차석대사는 북·미금융실무회담 환영만찬에서 "우리는 '리폼(reform)', 즉 '개혁'이라는 용어는 쓰지 않지만 세계와 기술교류를 통해서 세계가 변화하는 데 맞춰나가길 원한다"라는 언급에 이어 북한대표단은 "우린 베트남을 배우고 있다." 그러나 "우리 나름의 시스템이 있고 그동안 계속 북한경제의 시스템을 개선해왔다. 앞으로 계속 개선해나갈 것이다"라고 밝혔다. 자유아시아방송(http://www.rfa.org), "우린 베트남을 배우고 있다: 금융회의 북측대표단," 2007년 11월 19일 참조.

<그림 1> 분석의 개념모델



통한 경제협력 강화를 선택했던 2007년 전후 상황에 대한 분석이다. 두 번의 정책대안의 선택방식에 대한 분석을 통해 미래의 개혁·개방 속도와 정도의 예측에 참고하였다.

셋째, <그림 1>의 분석개념모델에서 보는 바와 같이 '체제 내구력'의 변화가 개혁·개방에 영향을 주며, '체제 내구력'이 약화될수록 개혁·개방에 긍정적일 것으로 간주하였다. 이러한 분석 시각의 근간은 ① 1970년대 말 중국의 개혁·개방과 1980년대 말 소련·동구권의 체제전환 등에 대한 북한의 태도, ② 개혁·개방이라는 용어에 부정적 인식을 드러내는 김정일 국방위원장과 북한 고위관료들의 발언 등이 시사하듯, 개혁·개방에 대한 압력이 없다면 김정일 체제는 중앙집권성, 정치우선성과 같은 현 체제의 주요 특성을 수정하지 않을 것이라고 가정했다. 즉, 북한의 변화는 북한주민의 자연발생적 변화를 북한 당국이 현실을 수용하는 형식으로 전개되고 있는 체제방어적 변화로

서, 이는 수동성을 바탕으로 한다고 간주했다.

넷째, '체제 내구력'의 변화가 개혁·개방에 영향을 주기는 하지만, 그 속도·경로·정도는 이해관계자그룹인 '정책집단'의 '체제 내구력'의 변화에 대한 인식에 따라 다르게 나타날 수 있다고 보았다. 달리 말해 역개혁적(逆改革的) 변화나 개방 중심적 변화도 발생할 수 있다는 전제이다. 물론 개혁·개방의 속도와 정도는 '체제 내구력'에 영향을 미치겠지만, 이에 관한 분석은 배제하였다. 다만, 개혁·개방의 파급효과에 대한 인식은 개혁·개방의 속도·경로·정도를 결정하는 '정책집단'의 의사결정에 영향을 미친다고 가정했다.

다섯째, '체제 내구력'의 변화는 김정일 체제가 당면한 현실적인 두 가지 문제 즉, 대외적인 북핵문제와 대내적인 경제난에서 파생된다는 전제하에 경제난의 대용지표는 '재정 상황'을, 북핵문제의 대용변수는 '경제제재 상황'을 설정했다. 따라서 재정 상황이 악화되거나 경제제재가 강화될 경우 '체제 내구력'은 약화되는 것으로 간주된다. 전자는 고도의 중앙집권적인 공급체제라는 김정일 체제의 특성을 감안한 것이며, 후자는 북핵문제가 장기화될 때 경제제재가 강화되는 현상으로 나타날 것임을 고려하였다.

여섯째, 개혁·개방의 정책대안의 선택에 있어서 '정책집단' 내 이해관계자의 대립·갈등이 있는 것으로 상정하였다. 김정일 체제의 특성상 모든 권력이 김정일에게 집중되어 있는 것은 사실이나 체제 내구력의 약화에 따른 체제 불안정 요소에 대한 처방책의 우선순위를 놓고 대립·갈등이 발생할 수 있으며, 그 중핵은 국방력 강화를 주장하는 '선군파'와 경제개혁을 주장하는 '개혁파'의 대립·갈등이라고 보았다.[11] 김정일 국방위원장은 이들 이해관계자의 이해를 조정하며 의사결정을 하는 것으로 가정하였다.

일곱째, 개혁·개방의 최소치와 최대치의 예측은 시나리오 방식을 사용하여 정성적 분석을 단행했다. 분석의 시간 범위는 모델의 현실 예측력을 높이기 위해, 향후 5년 이내에 가능한 변화에 국한했다. 시나리오의 추정은 향후 북한 변화의 중핵적인 연결고리가 북미관계이며, 북미관계는 미국의 대북정책 향배에 따라 좌우된다는 인식에 바탕을 두었다. 달리 말해 향후 5년 이내에 가능한 미국의 대북정책 대안이 바로 시나리오 추정의 근간이 되는 셈이다. 그리고 시나리오 방식의 원용은 '체제 내구력'의 변화 정도를 파악하기 위해 '재정 상황'과 '경제제재 상황'이 얼마나 악화될 수 있을 것인가에 초점을 맞추었다. 특히, 경제제재 상황은 북한경제의 외환 획득의 방식과 방향에 영향을 미친다는 것을 감안해, 대북 지원과 수출입, 특정국에 대한 경제의존도를 분석에 포함하였다.

---

11) 선군정치가 공식화된 이후 수년 동안 북한 정책결정 그룹 내부에서는 국방력 강화를 주장하는 세력과 경제개혁을 주장하는 세력 간에 대립이 이어져왔다는 분석이 일각에서 제기된 적이 있다(이영화, "북 군부-개혁파 파워게임으로 본 남북정상회담," 『신동아』, 2007년 11월호, 242～252쪽 참조). 김원국, 조영남, 안명훈 등이 『경제연구』에서 주장하는 바와 같이 선군파의 견해가 북한 경제건설의 공식적 흐름이나 자본축적 영역에서 체제 운영상 불가피하게 붉은 자본가가 등장하고 있는 것이 주목된다. 문제는 이들 붉은 자본가의 등장이 일찍부터 시장 환경에 발 빠르게 적응했던 '복잡 군중'뿐 아니라 토대와 성분이 좋은 '핵심 군중'에서도 광범위하게 관찰된다는 점이다. 이에 대해서는 김원국, "국방 공업을 우선적으로 발전시키는 것은 선군시대 경제건설의 합법칙적 요구," 『경제연구』, 제123호(평양: 과학백과사전출판사, 2004), 8～10쪽, 조영남, "위대한 령도자 김정일 동지께서 제시하신 선군시대 경제건설 로선은 사회주의 경제건설의 기본 로선의 계승 발전," 『경제연구』, 제133호(평양: 과학백과사전출판사, 2006), 2～4쪽, 안명훈, "선군시대 경제건설 노선은 우리 식의 독특한 경제건설 로선," 『경제연구』, 제133호(평양: 과학백과사전출판사, 2004), 5～7쪽, 김병욱, "북한사회에서 붉은 자본가 등장 가능성," 『북한에 대한 오해와 진실(2): 토대와 성분』, 평화재단 주최 세미나 발표집(2007), 17～30쪽 등을 참조.

2) 예측지표의 조작적 정의와 분류체계

김정일 체제의 개혁·개방성 논의에 있어서 또 하나 중요한 것은 '체제', '개혁', '개방'과 같은 개념에 있어서 혼선을 피하는 것이다. 즉, 조작적 개념을 정립할 필요가 있다. 이 글에서 사용하는 '체제 내구력'에서의 '체제'는 중앙집권성·폐쇄성·집단성·정치성을 바탕으로 하는 사회주의 계획경제를 지칭한다. 이러한 인식의 근간은 북한의 경제건설이론의 요체가 자립적 민족경제 건설노선에 따라 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다는 논리로, '중앙집권제'가 경제관리 운영의 기본원칙이며 당의 '집체적 지도'가 강조되는 계획경제 시스템이기 때문이다. 달리 말해 주체사상에 의한 자력갱생론 내지 자급자족 정책이 북한경제 건설과 운용의 논리인 것이다. 즉, 북한식 자체의 원료 기술 등을 활용하여 기계, 화학, 금속 등 경제의 기간산업을 육성하고 그 토대를 바탕으로 다방면에 걸쳐 대외의존도를 최소화하는 자기완결형의 경제구조의 구축을 목적으로 하고 있다.[12] 이러한 논리구조의 맥락은 국방공업을 중시하는 선군시대 사회주의 경제건설론이란 김정일 체제의 경제건설론에서도 관철되는 것으로 보았다.

'개혁'이란 중앙집권적 계획경제가 시장경제 체제로 전환하는 방향에서 시장화·화폐화·사유화와 같은 시장경제적 요소의 도입 확대를 의미하며, '개방'이란 폐쇄사회에서 개방사회로 전환하는 방향에서 국제화나 남북협력과 같이 폐쇄성을 해소하는 조치의 도입이 확대된

12) 배종렬·권영경, "북한경제 개혁의 추진방향 및 과제," 조명철 외 엮음, 『북한경제 개혁의 추진 현황과 남북한 및 국제사회의 역할』(서울: 대외경제정책연구원, 2003), 155~156쪽 참조.

다는 것을 의미한다.[13] 전자는 이미 북한경제가 사회주의 국가들의 경제개혁기의 모습과 체제전환 초기의 모습을 동시에 가지고 있는 경제로 평가되고 있다는 점을,[14] 후자는 남북 분단이라는 특수 상황을 고려한 것이다. 개혁·개방지표의 분류는 중국·베트남식의 개혁·개방이 가능할 것이라는 전제에 따라 중국과 베트남의 개혁·개방조치의 진행 과정[15]을 참고해 우선순위를 정했다. 그리고 개혁관련 지표와 개방관련 지표는 모두 4단계, 즉 4점 척도로 분류하고 점수가 높을수록 개혁과 개방 수준이 높은 것으로 간주하였다. 물론 개혁조치가 7·1조치 이전의 수준으로 회귀하거나 남북관계의 일시적 후퇴 현상도 발생할 수 있을 것이다. 그러나 만성적 경제난에 외부 경제적 자원에 대한 의존도가 증가하고 있는 북한경제의 현실을 고려할 때 가능성은 높지 않을 것으로 판단되어 분석에서 배제했다.

(1) 개혁관련 지표

시장화 1: 변동적 계획가격제, 통제형 시장 등 가격통제시스템 개선, 2: 계획 외 생산품의 가격자유화 등 일부 품목의 가격자유화, 3: 생산재의 가격자유화 등 가격자유화 품목의 확대, 4: 대부분 상품가격의 자유화.

화폐화 1: 상업은행 설립 등 이원적 금융체제의 확립, 2: 은행 간

---

13) 개혁·개방의 개념 정의는 임을출, "김정일 체제의 동태적 변화와 향후 경로에 관한 연구," 통일부 2004년 신진학자 논문〔http://www.unikorea.go.kr(정책자료/통일부자료실/연구용역보고서: 게시물 번호 64)〕, 132~133쪽 참조.

14) 양문수, "북한의 시장화 수준에 관한 연구," 39쪽.

15) 이 부분의 기술에 있어서는 산업은행 김명식 팀장의 조사·분류 아이디어, Bruce Bueno de Mesquita·모종린, "북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석," 49~68쪽과 양문수, "북한의 시장화 수준에 관한 연구," 7~43쪽 등을 참조했다.

콜시장, 외환시장 등 단기 금융시장 설립, 3: 주식시장의 개설, 4: 자본주의 금융제도의 확대.

사유화 1: 국유기업의 경쟁력 강화에 중점을 둔 현상유지형, 2: 유통 부분의 사기업 허용, 개인 영농제 도입 등 소유제의 다양화, 3: 공기업의 일부 민영화, 실질적 토지사유화 등 사적 소유제의 확대, 4: 경제운용의 중점을 사적소유제로 전환.

(2) 개방관련 지표

국제화 1: 제한된 경제특구, 국유기업 경영혁신을 통한 현상유지형, 2: 국제금융기구 가입 등 외자유치 정책 개선, 3: 주출주도형으로 산업구조 조정, 4: IMF 8조국, WTO 등 가입.

남북협력 1: 남한전용 경제특구 확대 등 현상유지형, 2: 북한 내수시장의 제한적 개방, 3: 남한에 대한 동등 내지 특혜 개방, 4: 세계시장에서의 협력체제 구축.

3. 체제 내구력의 변화와 정책집단

1) 체제 내구력의 변화

먼저 '체제 내구력'의 대용지표로 선정된 '재정 상황'을 살펴보자. <표 1>은 북한이 각 연도별로 발표한 예산결산 내용이다. 대량 아사자가 발생했던 1995~1997년 기간, 그리고 7·1조치가 시행되었던 초기인 2002~2003년 기간에는 예산안 자체를 발표하지 못했다. 동 기간을 제외하면 재정 상황의 변동을 시계열적으로 살펴볼 수 있다. 문

<표 1> 연도별 예산 현황(단위: 북한화폐로 만 원)

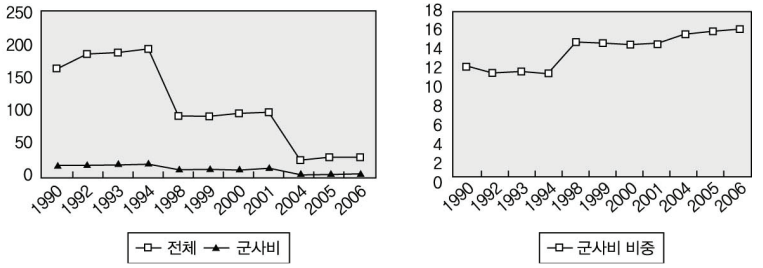
구분	세입	세출	성질별 지출 내역			
			인민경제비	인민적시책비	군사비	관리비
1965	357,384	347,613	236,376	68,422	27,809	15,006
1970	623,220	600,269	282,126	119,394	187,884	10,805
1975	1,158,630	1,136,748	650,688	275,762	186,427	23,872
1980	1,913,923	1,883,691	1,139,777	417,434	275,019	51,461
1985	2,743,887	2,732,883	1,762,789	535,387	393,535	41,172
1990	3,569,041	3,551,348	2,399,145	669,279	426,162	56,762
1991	3,719,484	3,690,924	2,504,707	692,704	446,602	46,911
1992	3,954,042	3,930,342	2,662,504	750,891	448,058	68,879
1993	4,057,120	4,024,297	2,929,067	765,908	462,794	66,528
1994	4,160,020	4,144,215	-	-	472,440	-
1995	-	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-	-
1997	-	-	-	-	-	-
1998	1,979,080	2,001,521	-	-	292,222	-
1999	2,038,172	2,038,172	-	-	295,535	-
2000	2,090,343	2,095,503	840,297	800,482	299,657	155,067
2001	2,163,994	2,167,865	917,007	825,956	312,172	112,729
2002	-	-	-	-	-	-
2003	-	-	-	-	-	-
2004	33,754,600	34,880,700	14,405,729	14,231,325	5,441,389	-
2005	39,188,000	40,570,000	16,755,410	-	6,450,630	-
2006	40,920,889	41,928,172	17,106,694	17,064,776	6,708,508	1,048,204

주: 2002~2003년도 예산집행 결과는 절대수치 없이 지·배수로만 발표함.
출처: 통일부.

제는 2002년 7·1조치 시 가격조정의 여파로 상호 비교하기가 곤란해졌다는 점이다. 그래서 북한의 공식 환율을 적용하여 달러 표시로 바꾸어보았다. 몇 가지 특징적인 변화가 발견된다.

첫째, 흑자구조를 유지하던 북한의 재정운용이 대량 아사자가 발생한 1995~1997년 기간 이후인 1998년부터는 적자구조로 전환되었다. 둘째, 공식적으로 예산안을 발표하지 못한 기간을 분수령으로 북한의 예산 규모가 계단식으로 떨어졌다. 그리고 한 번 떨어진 예산 규모는

<그림 2> 북한의 재정 규모와 군사비 추이(단위: 억 달러, %)



주: <표 1>에 북한의 해당 연도 공식환율을 적용해 달러로 환산한 것임.

다시는 이전의 수준으로 환원되지 못하고 있다. 즉, 1994년 10월 제네바 핵합의체제가 등장하기 전 1992~1994년 기간 평균 188억 달러대였던 세출규모가 7·1조치가 등장하기 전 1998~2001년 기간에는 평균 94억 달러대로, 1992~1994년 기간의 50% 수준으로 하락했음을 알 수 있다. 2·13핵합의체제가 등장하기 전 2004~2006년 기간에는 평균 28억 달러대로 1992~1994년 기간의 15% 수준, 1998~2001년 기간의 30% 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다.

계단식으로 떨어지고 있는 북한의 재정 규모(<그림 2> 참조)는 개혁·개방조치의 확대에도 불구하고 '체제 내구력'이 지속적으로 약화되고 있음을 보여주고 있다. 특히, 7·1조치 이후의 재정축소 상황은 북한이 아직 경제관리 개선조치의 과도적 과정에서 물가상승, 경제건설 및 사회복지 수요 증대 등 경제난에 기인한 소모적 재정지출 요인이 큰 반면 재정수입은 늘어나지 않고 있다는 것을 시사한다.[16]

그런데 북한의 재정 운용에 있어서 두 가지 특기할 만한 사항이 눈에 띈다. 하나는 북한 군사비 예산이 전체예산 편성에서 차지하는

16) 홍성국, "최근 북한경제 현황과 전망," 한국수출입은행 엮음, 『수은북한경제』, 2006년 겨울호, 4~6쪽 참조.

<표 2> 미국의 대북제재 재강화조치 현황

시기	내용	비고
2005년 6월	• 대량살상무기 확산과 연루된 3개 북한 기업에 대한 제재조치 발동(미국의 거래제한 기업: 조선광업무역회사, 단천상업은행, 조선련봉총회사)	행정명령(2005. 6. 29)
2005년 9월	• 마카오 소재 Banco Delta Asia를 북한의 불법거래(돈세탁, 위조달러 유통 등) 지원 혐의 대상자로 지정	미국 애국법 제311조에 근거
2005년 10월	• 대량살상무기 확산과 연루된 8개 북한 기업에 대한 제재조치 발동(미국의 거래제한 기업: 조선해성무역회사, 조선종합설비수입회사, 조선국제화학합영회사, 조선광성무역회사, 조선부강무역회사, 조선령광무역회사, 조선련하기계합영회사, 토성기술무역회사)	행정명령(2005. 10. 21)
2006년 4월	• 북한 선박에 대한 보유, 임대, 가동, 보험 등 금지하는 북한선박에 대한 제재규정 추가	해외자산통제규정
2006년 10월	• UN의 대북제재 결의안 통과(① 재래식 무기, 대량살상무기와 이와 관련된 물질·상품·기술, 사치품의 북한에 대한 수출금지 및 ② 대량살상무기 관련 프로그램을 지원하는 자국내 북한의 금융자산 동결을 UN회원국에게 요구)	안보리 결의안 제1718호(2006. 10월)에 근거
2007년 1월	• 식량 및 의약품을 제외한 모든 품목의 수출과 재수출에 대한 허가제 실시	수출관리 규정 일부 개정(상무부 산업안보국)

비중은 증가하고 있으나 그 절대 액수는 큰 폭으로 하락했다는 점이다. 1992~1994년 기간에는 평균 21.5억 달러(11.43%)였던 군사비 예산은 1998~2001년 기간에는 평균 13.7억 달러(14.45%), 2004~2006년 기간에는 평균 4.4억 달러(15.83%)로 축소되고 있다. 이는 김정일 체제에서 선군경제 건설노선이 강조되었음에도 군수경제, 즉 제2경제에 대한 공식경제의 지원이 약화되고 있음을 시사한다. 제2경제에 있어서도 독립채산제에 의한 자력갱생, 즉 시장경제적 요소의 도입 확대

가 지배적인 것이다. 다른 하나는 7·1조치 이후 고정재산 감가상각금, 부동산 사용료, 재산판매 및 가격편차 수입금 등 시장경제에서 많이 사용되는 용어가 예산항목에 공식적으로 등장하고 있어,[17] 시장경제가 북한 재정의 한 부분으로 자리 잡았음을 보여주고 있다.

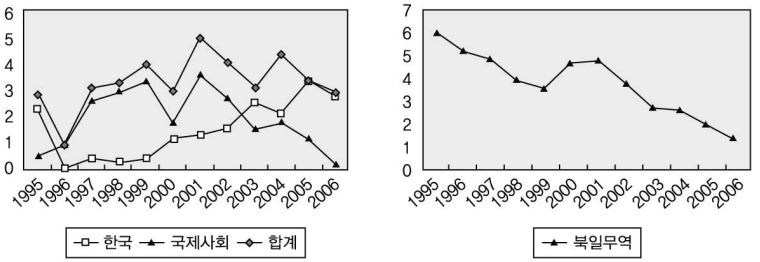
다음 '체제 내구력'의 대용지표로 선정된 '경제제재 상황'은 일관되게 악화되고 있는 '재정 상황'과는 다른 패턴을 보여주고 있다. 즉, 1994년 제네바 핵합의체제가 등장한 이후에는 개선되는 추세였지만, 7·1조치가 등장한 2002년 이후에는 악화되는 추세로 반전된 것이었다(<표 2> 참조). 그런데 '경제제재 상황'의 변화는 몇 가지 흥미로운 함의를 제공하고 있다.

우선 '경제제재 상황'이 개선되는 추세에 있던 1995~2002년 기간 8년 동안 북한이 공식적으로 한국 및 국제사회로부터 현물로 받은 식량, 의료, 에너지(KEDO가 제공한 중유만 포함) 지원은 현금으로 환산해 연평균 4억 달러, 총액 32억 달러였다.[18] 그런데 같은 기간 북한의 수출액은 연평균 6.7억 달러(반입분을 포함하면 8.5억 달러)에 불과했다. 그중 최대원조국은 미국(10억 달러)이었고, 다음이 한국(5.4억 달러), 국제기구(4.6억 달러), EU(3.8억 달러), 일본(3.3억 달러), 중국(2.7억 달러)의

17) 2005년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회정령 제1183호로 채택된 국가예산수입법 제2조에 의하면 "국가예산 수입 항목에는 국가기업리득금, 협동단체리득금, 감가상각금, 토지사용료, 사회보험료, 재산판매 및 가격편차 수입금, 기타 수입금이 속한다"라고 되어 있다. 7·1조치가 시행되기 이전 북한의 예산수입 원천은 거래 수입금, 국가기업 이익금, 사회협동단체 이익금, 봉사료 수입금, 기타 수입 등으로 구성되어 있었다. 그중에서 거래 수입금과 국가기업 이익금은 7·1조치를 계기로 국가기업 이득금으로 통폐합하였다. 이에 대해서는 『수은북한경제』, 2007년 여름호, 95~105쪽과 홍성국, 『자력갱생의 기로: 북한경제의 이론과 실제』(서울: 피씨라인, 2005), 135쪽을 참조.

18) 여기에 현대의 금강산관광사업을 포함시킬 경우 합계가 40억 달러를 넘어 연평균 5억 달러에 이른다.

<그림 3> 한국과 국제사회의 대북지원과 일본의 대북무역 추이(단위: 억 달러)



주: KEDO의 중유지원분은 제외한 수치임.
출처: 통일부, 『통일백서』(2007), 132쪽에서 가공함.

순서였다.[19]

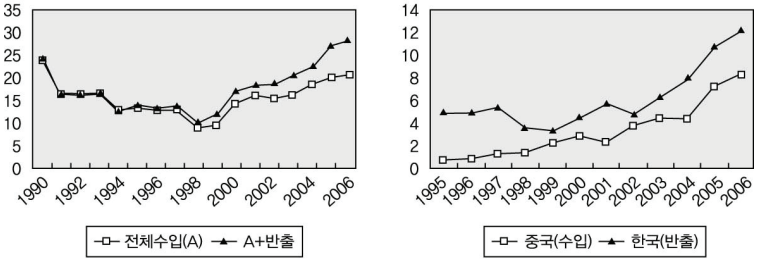
다음으로 '경제제재 상황'이 악화되는 추세에 있던 2003~2006년 기간은 아주 복잡한 양상을 보여주었다. 2002년 12월 한반도에너지개발기구(KEDO)의 50만 톤 대북 중유 지원이 중단되면서 미국이 주도하던 국제사회의 지원과 일본의 대북 경제거래는 현저하게 줄어들었다.[20] 그러나 한국의 대북지원은 국제사회의 지원과는 달리 그 증가세가 계속 유지되었다(<그림 3> 참조).

그리고 북한의 대외적 외환사용 능력이라고 볼 수 있는 수입 능력도 개선되었다. 수입에 반출이 더해질 경우 북한의 외환사용 능력은 2006년의 경우 30억 달러대에 이르러 소련·동구권이 붕괴되기 전 수입 능력인 25억 달러대를 오히려 능가하고 있다. 이는 2002년 이후

19) 김태효, "대북 추가적 조치의 핵 억지 효용성 검토," 주요 국제문제 분석〔http://www.ifans.go.kr/index.html(연구활동/발간자료/주요국제문제분석, 게시물 번호: 353)〕, 7~8쪽 참조.

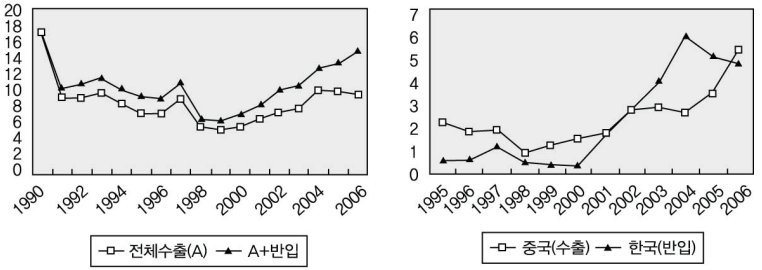
20) 미국과 일본의 일각에서 맞춤형봉쇄정책의 채택(2002. 12. 28: 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트, CNN 등 미 언론)과 대북경제제재법안의 추진(2002. 12. 30: 요미우리 신문) 가능성이 시사된 이후, 미국과 일본의 대북정책은 대북제재가 강화되는 방향으로 움직이기 시작했다.

<그림 4> 북한의 외환사용능력(수입+반출) 추이와 한국과 중국(단위: 억 달러)



자료: 통일부, "월간 남북교류협력동향," 각 호 및 KOTRA, "북한의 대외무역동향," 각 연도에서 가공 작성.

<그림 5> 북한의 외환획득 능력(수출+반입) 추이와 한국과 중국(단위: 억 달러)

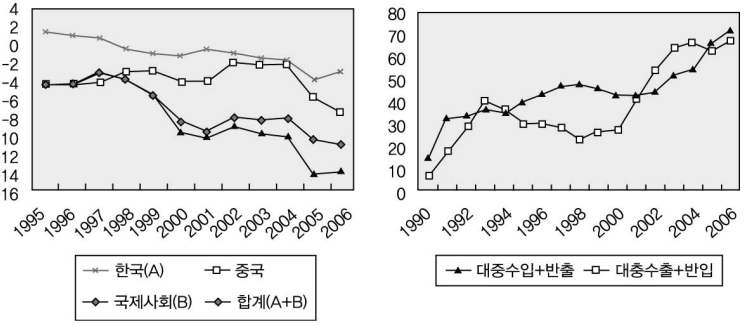


자료: 통일부, "월간 남북교류협력동향," 각 호 및 KOTRA, "북한의 대외무역동향," 각 연도에서 가공 작성.

북한의 대중 수입과 남한의 대북 반출의 급증세가 주된 이유였다(<그림 4> 참조).

실질적인 외환획득 능력이라고 볼 수 있는 수출과 남한의 대북 반입도 2002년 이후 급증세를 탔다. 그렇지만, 그 구조는 매우 취약한 것으로 나타나고 있다. 남한의 대북 반입과는 달리 전체 수출은 대중 수출이 저조해지면서 2004년 이후 하락세로 반전되었다. 1990년의 수입수준 25억 달러대를 능가했던 수입과 남한의 대북 반출과는 달리

<그림 6> 북한경제의 수지적자폭과 한·중 경제의존도 추이(단위: 억 달러, %)



자료: 통일부, "월간 남북교류협력동향," 각 호 및 KOTRA, "북한의 대외무역동향," 각 연도에서 가공 작성.

수출과 남한의 대북 반입은 2006년의 경우 14억 달러대에 불과해 1990년 수출 수준인 17억 달러대를 회복하지 못하고 있다(<그림 5> 참조). 결과적으로 실질적인 외환획득 능력과 외환사용 능력 간의 괴리가 확대되면서 북한경제의 수지적자폭이 대폭 확대되었다(<그림 6> 참조). 즉, 제네바 핵합의체제 등장 이후 4억 달러대였던 수지적자폭이 7·1조치 시에는 10억 달러대로, 그리고 2005년부터는 14억 달러대로 주저앉고 있다. 또한 미국과 일본의 경제제재 강화 속에서도 외환획득 능력(수출+반입)과 외환사용 능력(수입+반출)이 오히려 증대되었지만, 이는 북한경제의 한국 및 중국에 대한 경제의존도의 상승으로 귀결되었다. <그림 6>에서 볼 수 있듯이 2002년 미·일의 경제제재가 강화된 이후 북한경제의 한·중 경제의존도는 40%대에서 70%대로 급격히 증대되었다.

2) 정책집단의 선택

1970년대 말 이후 북한경제가 어려웠던 것은 사실이지만 경제난이 심각해진 것은 1990년대 초반 이후였다. 1990년 북한경제는 세출 164억 달러, 수입 24억 달러의 규모였다. 그러나 소련·동구권의 몰락으로 인한 사회주의 시장의 상실은 먼저 수입 부분으로 파급되었다. 제네바 핵합의체제가 등장한 1994년 수입액은 12억 달러 수준, 가장 경제상황이 어려웠던 1998년 수입액은 9억 달러 수준이었다. 1992년부터 이상 징후를 보이는 중앙분배시스템[21]을 유지하기 위해 1992~1994년 기간 평균 188억 달러대로 세출규모를 증대시켰지만 역부족이었다. 1994년부터 중앙분배시스템이 붕괴되고, 대량의 아사자가 발생했던 1995~1997년 기간에는 정부예산을 발표하지 못했다. 대량의 아사자 발생이 멈춘 1998년 북한의 세출규모는 1990년대 초반의 절반 수준인 91억 달러, 한국을 포함한 국제사회의 인도적 지원은 3.3억 달러였다.

중앙분배시스템의 붕괴 속에 암시장이 활개를 치고 자본주의적 시장질서가 부상하는 상황 속에서 정책집단은 새로운 선택을 할 수밖에 없었다. 사실 북한의 정책집단은 1970년대 말 중국의 개혁·개방 시에도 1990년대 말 소련·동구권의 붕괴 시에도 적절한 처방책을 마련하

21) 한국은행의 경제성장률(실질 GDP기준) 추정결과에 의하면 북한경제의 마이너스성장은 1990년부터 시작되었으며(1990년 -3.7%, 1991년 -3.5%, 1992년 -6.0%, 1993년 -4.2%, 1994년 -2.1, 1995년 -4.1%), 정부의 식량배급시스템은 함경북도의 경우 1992년부터 간헐적으로 이상 징후를 보이다가 1994년에 들어서서는 완전히 작동불능 상태로 돌입하였다. 이에 대해서는 Andrew Natsios, *The Politics of Famine in North Korea, Special Report*(New York: United States Institute of Peace, 1999), pp. 14~15를 참조.

지 못했다. 1980년대 중반 합영법 체제[22]는 제한된 '개혁 없는 개방 시늉'으로, 1990년대 초반 '농업·경공업·무역제일주의'를 천명한 혁명적 경제전략과 남북기본합의서 체제는 1994년 김일성 주석의 사망으로 좌절되었다.[23] 삼년상(三年喪)이 끝난 1997년 10월 공식 취임한 김정일은 대포동 미사일 발사(1998년 8월 31일)를 계기로 '선군파'를 전면에 내세우는 한편, 헌법 개정 등을 통해 '개혁파'의 주장을 반영[24]하는 형태로 김정일 체제의 내구력 강화에 나섰다.

그 방향은 인민경제계획법의 제정(1999년 4월 9일) 등이 시사하듯 사회주의적 생산관계의 정상화 내지 복원이었다. 그러나 이미 반 토막이 난 북한 재정 규모로서는 국가 살림살이뿐 아니라 국영기업 전반의 운영도 쉽지 않은 상태라 비계획경제와 타협할 수밖에 없었다. 7·1 조치로 계획경제 내 정책적 개선을 도모함과 동시에 종합시장의 설치(2003년 3월)를 통해 시장경제 메커니즘의 부분적 도입,[25] 즉 통제형

---

22) 사실상 조총련과의 합영에 초점을 맞춘 법제도로 합영법(1984. 9. 8), 합영회사 소득세법(1985. 3. 7), 외국인소득세법(1985. 3. 7) 등 3개의 법 제정이 전부였다. 배종렬, "북한의 외국인투자법제: 역사적 전개와 그 특성," 한국수출입은행 엮음, 『수은북한경제』, 2006년 봄호, 30~32쪽 참조.

23) 이 시기 주목할 만한 흐름은 김일성 유훈사업으로 1994년 제네바 핵합의체제가 등장한 이후 본격화된 라진선봉 자유경제무역지대에서의 개방·개혁실험이었다. 1998년 9월 김정일 체제의 공식등장과 함께 비록 그 위상이 자유경제무역지대에서 라선경제무역지대로 조정되었지만 외국인투자법, 합작법, 외국인기업법, 자유경제무역지대법 등 16개의 법과 외국인투자기업 노동규정, 자유경제무역지대 외국인 출입규정 등 41개의 규정이 제정되는 성과를 낳았다. 위의 글, 32쪽 참조.

24) 예를 들어 개정된 헌법(1998. 9. 5) 제37조에는 "국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설 운영을 장려한다"라고 규정되어 있다. 『조선민주주의인민공화국 법전: 대중용』(평양: 법률출판사, 2004), 14쪽 참조.

25) 양문수, "7·1조치 5주년의 평가와 전망: 경제관리시스템을 중심으로," 한국수출입은행 엮음, 『수은북한경제』, 2007년 여름호, 4~5쪽 참조.

시장의 제도화를 단행했다. 남북관계에도 결단을 내렸다. 남북 경제관계의 공식화와 제도화, 금강산과 개성에 남측 전용 특구 조성 등이었다. 또한 홍콩·마카오식의 제도를 도입하는 신의주 특별행정구 창설도 천명되었다.

그러나 개혁·개방은 쉽지 않았다. 신의주 특별행정구에 대한 중국의 반대[26]와 심화되는 인플레이션[27]이 발목을 잡았다. 무엇보다도 핵문제를 둘러싼 북미 간 갈등이 결정적이었다. 체제위기를 돌파하는 수단으로 '이념적 통제강화'와 '부분적 시장경제의 용인'이라는 두 가지를 혼합한[28] '우리식 사회주의'를 선택한 김정일로서는 '선군파'와 '개혁파'의 갈등을 피할 수 없었다. 주체사상을 대신해 새로운 이데올로기로 부상한 '선군시대 경제건설 노선'하에서 김정일이 '개혁파'의 손을 계속 들어주기는 힘들었다. 7·1조치 이후 인민공채 발행 등 다양한 재정확보 수단을 동원했음에도 2004~2006년 기간에는 1998~2001년 기간의 30% 수준에 불과한 평균 28억 달러대로 재정 규모가 주저앉았다는 점도 '개혁파'에게 불리하게 작용했다.

다만 경제제재의 강화에도 불구하고 수입과 반출, 즉 외환사용 능

---

26) 신의주 특별행정구 초대장관으로 내정된 양빈이 중국 당국에 의해 가택연금(2002. 10)된 이후 표류하기 시작한 신의주특구는 2004년 8월 그 건설이 잠정 중단된 것으로 보도되었다. 東アシア貿易研究會, "北朝鮮經濟改革の中核 新義州特區の開發斷念(東京新聞 11月 7日)," 『東アシア經濟情報』, No. 137(2004年 11月号), p. 15.

27) 예를 들어 7·1조치 이전 50원대를 밑돌았던 쌀 1킬로그램의 시장가격(평양 1~2월 기준)이 2003년 100원 선, 2004년 200원 선, 2005년 700원 선, 2006년 800원 선을 통과하였다. 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』, 각호와 배종렬, "북한개발을 위한 중장기적 금융시스템 구축방향," 한국수출입은행 엮음, 『수은북한경제』, 2006년 여름호, 56~57쪽 참조.

28) 박선원, "북한의 성공적 체제전환의 3대 요소," 『논단』(미래전략연구원, 2002). http://www.kifs.org.

력의 증대는 고무적이었다. '개혁'을 둘러싼 '선군파'와 '개혁파'의 갈등이 '개방'에서 서로 타협점을 찾은 형국이었다. 북한경제의 한국과 중국에 대한 경제의존도가 1998~2001년 기간 45%대에서 2004~2006년 기간 평균 64%대로 증가되었지만, 2004~2006년 기간 수입과 반출은 1998~2001년 기간 평균 14억 달러보다 86% 증가된 평균 26억 달러대로 같은 기간 북한의 1년 재정 규모와 맞먹는 수준으로 성장했다.

그런데 주목할 것은 2006년 10월 북한의 핵실험이었다. 이는 '개혁파'가 새로운 전기를 마련하게 한 사건이었다. 핵실험 이후 경제재건을 강조하는 논조가 강조되기 시작한 것이다. "경제발전과 국민생활 향상에 집중한다"라는 2006년 10월의 간부·군용 강연 자료,[29] 경제를 강조한 2007년 신년 공동사설 등이 바로 그것이었다. 또다시 식량위기 징후가 나타나는 상황 속에서 김정일은 2007년 2월 핵문제 해결을 위한 2·13합의체제를 가동시켰다. '개혁파'의 손을 들어줄 것인가? 일단 '이념적 통제강화'에 초점을 맞추면서 '개혁'보다는 '개방' 쪽에 무게중심을 두기 시작했다. 그것은 2007년 10월 남북정상회담 개최를 통한 남북 경제협력의 확대였다. '개혁'을 통한 재정 확충보다는 '개방'을 통한 재정 확충을 먼저 선호한 셈이었다.

---

29) 10월 9일 핵실험을 실시하고 같은 달 중순 핵실험 의의와 향후 전망을 설명하기 위한 내부 문서에 나오는 내용이다. 스즈키 노리유키, "핵실험 이후 북한의 정치정세," 『북한의 개혁가능성: 핵실험 이후 정책 전개를 중심으로』, 聖學院大學總合硏究所 日韓現代史硏究센타·재단법인 극동문제연구소 주최 韓·中·日 국제학술세미나(2007), 37쪽 참조.

4. 개혁·개방의 최소치와 최대치

1) 시나리오 전망

현재 김정일 체제의 내구력 상황, 즉 북한경제의 좌표는 다음 두 가지 특징으로 요약된다. 하나는 재정 규모와 맞먹는 수준으로 외부 경제적 자원(수입과 반출) 의존도가 증대된 것이다. 다른 하나는 비록 특정국에 대한 경제의존도의 증가가 우려되지만, 개혁을 통한 재정 확충보다는 개방을 통한 재정 확충이 좀 더 효율적이었다는 것이다. 달리 말해 김정일 체제의 내구력 약화를 방지하기 위한 정책집단의 선택이 외부경제적 자원의 김정일 체제에 대한 영향력 증대라는 결과를 가져오게 되었다.

위와 같은 분석 결과를 따를 때 향후 개혁·개방 경로의 가장 큰 영향 요인은 바로 핵문제의 해결과 관련된 미국의 대북정책이라는 추론이 가능해진다. 미국의 대북정책 향배는 '체제 내구력'의 대용지표로 선정된 경제제재와 재정 상황에 영향을 미칠 것이며, 경제제재와 재정 상황의 변화는 정책집단의 개혁·개방의 속도, 방향, 정도에 영향을 줄 것이기 때문이다. 즉, 재정 규모의 대내적 증대가 쉽지 않은 상황에서 대북경제제재에 의한 외환사용 능력(수입과 반출)의 축소는 바로 '체제 내구력'의 약화로 연결된다. 2·13합의체제와 관련 향후 5년 이내 가능한 미국의 대북 정책 시나리오는 다음 세 가지가 예상된다.[30]

30) 여기에서 미국의 정책방향에 대해서는 미 의회조사국 난토(Dick K. Nanto)의 견해(2007. 4)를 수용했다. 난토는 미국이 선택 가능한 정책대안으로 "① 현재의 제재와 협상정책을 지속한다, ② 북한에 네거티브한 압력을 강화한다, ③ 장기적으로 개혁에 대한 긍정적인 인센티브를 주기 위해 포용정책을 확대한다, ④ 정책 대안들과 포괄적인 인센티브를 결부시킨다"라는 네 가지를 제시했다.

첫째, '그럭저럭 유지형', 즉 현재의 제재와 협상정책이 지속됨에 따라 2·13합의체제가 그럭저럭 유지되는 상황이다. 6자회담은 계속되지만 대북제재는 유지되며 무기, 마약, 화폐위조 등의 금지와 함께 대량살상무기 확산방지구상(PSI)이 지속·강화되는 경우이다. 이때 한국과 중국의 제재참여 여부는 사안에 따른 선별적 성격을 가질 것이다.

둘째, '파기형', 즉 북한에 대한 부정적 압력이 강화됨에 따라 핵문제 해결을 둘러싼 북미 갈등이 첨예화되는 상황이다. 경제재재 및 금융제재가 강화되며 한국·중국·유럽도 미국의 대북 무역과 투자 제한 조치에 전향적으로 협력하는 경우이다.

셋째, '순항형', 즉 북한에 대한 포용정책에 의해 2·13합의체제가 순항하는 상황이다. 제재 완화를 포함해 북한의 개혁·개방에 대한 인센티브가 제공되고 6자회담 참여국도 적극적으로 협력하는 경우이다.

세 가지 시나리오 중 실현될 가능성이 높은 것은 첫 번째 '그럭저럭 유지형'과 세 번째 '순항형'이다. 두 번째는 현실적으로 기능하기 힘들 것으로 판단된다. 이란이나 이라크 등 중동에 발목이 잡혀 있는 미국으로서는 구태여 한국과 중국의 반발을 사면서까지 북한 핵문제를 악화시킬 필요가 없다. BDA에 대한 금융제재에서 확인되었듯이 '그럭저럭 유지형' 속에서도 김정일 체제에 영향력을 행사할 수 있는 제재 국면의 유지가 가능하다. 북한이 처한 상황도 크게 다르지 않다. 이미 핵실험을 한 상태에서 2·13합의체제를 깨는 것은 실익이 없다. 2·13합의체제 내에서 북한이 원하는 방향으로 유도하는 전략이 훨씬 합리적이다.

Dick K. Nanto, Emma Chaniett-Avery, "미국의 국익, 전략, 정책," 『KDI 북한경제리뷰』, 제9권 제6호(2007), 51～52쪽 참조.

2) 최소치와 최대치 전망

북한경제의 현재 개혁·개방 수준, 즉 제로 시점은 대외적으로 공표된 7·1경제관리개선조치 및 후속 조치, 그리고 2007년 남북정상회담 전후까지 구체화된 남북관계의 수준을 의미하는 것으로 정의한다. 따라서 시장통제, 남북경제관계의 소원 등 개혁·개방 수준의 후퇴는 일시적 후퇴로 간주된다. 사안에 따라서는 그 개혁·개방 수준이 이미 1단계에 접근하고 있는 것으로 평가될 수도 있다. 예를 들어, 상업은행제도는 법제상으로 도입되었지만 상업은행의 설립은 이루어지지 않고 있다. 화폐화 수준이 1단계(상업은행 설립과 같은 이원적 금융체제의 확립)에 근접하고 있지만, 1단계에 진입한 것으로는 분류하지 않았다.

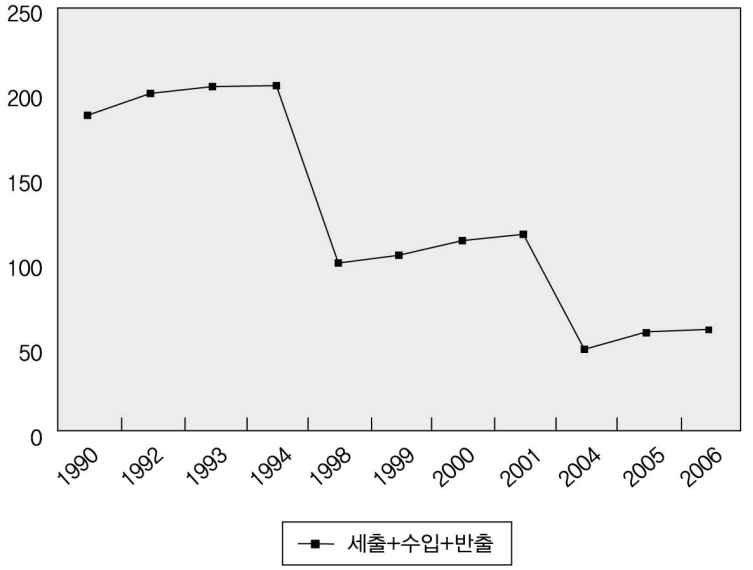
(1) 최소치

2·13합의체제가 '그럭저럭 유지형'으로 진행될 때 북한 정책집단 내 합의는 쉽지 않다. 핵실험으로 '선군파'의 입지가 상대적으로 약화된 것은 사실이지만, 미국의 제제 국면이 등장할 때마다 미국의 의도를 의심하며 '개혁파'에 대해 선군경제 노선의 유지를 주장할 것이다. 그럴 경우 김정일은 중공업 등 기간산업의 생산 정상화, 즉 가동률 제고에 무게중심을 두는 현행의 골격을 유지하는 정책을 고수할 것이며, 경제특구 이외의 지역에 대한 외자유치 정책은 그 연장선상에서 이루어질 것이다. 개혁문제에 비해 개방문제에 있어 '선군파'와 '개혁파'를 타협시키는 것은 상대적으로 용이할 것이다. 여기에서는 70%에 달하는 한국과 중국에의 경제의존도가 주요 고려 대상이 될 것이다.

변수는 '체제 내구력'의 약화 정도이다. 분석의 핵심은 첫째, 무기, 마약, 화폐위조 등의 금지[31]와 PSI의 지속·강화가 음성적 외환획득

<그림 7> 북한경제의 체제 내구력 대용변수의 변화 추이

(단위: 억 달러)



자료: <그림 2>와 통일부, "월간 남북교류협력동향," 각 호 및 KOTRA, "북한의 대외무역동향," 각 연도에서 가공 작성.

능력에 미치는 영향, 둘째는 이들 제재가 무역, 반출입 등 공식적 외환 획득과 사용 능력에 미치는 영향이다. 특히, 중국 BDA에 대한 미국의 애국법 적용은 북한이 사용할 수 있는 국제금융시스템을 협소화시켰다. 사실 2002년 이후 경제제재가 강화되는 추세로 반전되었을 때, 북한은 한국과 중국의 경쟁관계를 활용하면서 한국과 중국에 대한 경제의존도를 증대시킴으로써 상황을 타개했다. 그렇지만 시장경제화

31) 애셔 전 미국 국무부 자문관은 북한이 매년 불법행위로 벌어들이는 자금은 연간 4억 5,000만 달러에서 5억 5,000만 달러에 이르는 것으로 추산하였다. 자유아시아방송(http://www.rfa.org), "북한 불법행위로 연간 4억~5억 달러 벌어," 2006년 5월 2일 참조.

의 진행도가 높은 한국 및 중국과의 경제관계 확대는 부메랑이 되어 북한에 대한 개혁·개방 압력으로 나타난다는 것이 문제였다. 과연 북한은 제재 국면을 타개하면서 한국과 중국의 개혁·개방 압력에 어떻게 대응할 것인가? 바로 여기에 북한 개혁·개방의 최소치가 자리 잡게 될 것이다.

또 하나의 영향 요인은 자연재해 상황이다. 이미 민둥산이 만연한 북한의 농촌 상황은 집단농업의 고수만으로 문제를 해결할 수 있는 단계를 지났다. 국제사회의 원조피로현상도 심각해졌다. <그림 7>은 북한의 세출액과 수입액, 그리고 대북 반출액을 단순하게 합산한 금액의 변동추이를 그린 것이다. 2005년 9월 미국이 BDA에 대한 금융제재를 발동할 시점 북한의 세출·수입·반출의 합계는 50억~60억 달러 규모였다. 2007년 6월 이후 아사자의 발생[32]이 '체제내구력'에 주는 의미는 심각하다. 시장경제가 작동되는 상황에서 아사자의 발생이란 단순한 식량부족현상이 아니라 구매력 부족 문제이기 때문이다. 달리 말해 50억~60억 달러 규모의 '체제 내구력'하에서 제재 국면과 자연재해 국면이 동시에 발생할 경우, 한정된 재원으로는 기간산업과 집단농업 모두를 고수하기는 불가능하다는 것이다.

'그럭저럭 유지형'에서 예상되는 북한의 개혁·개방 수준은 개혁·개방관련 지표에 있어서 유휴화폐 자본의 가동과 국유기업 경쟁력 강화를 위한 상업은행의 설립, 2007년 정상회담의 합의사항의 후속조치 등이 이루어지더라도 대부분 1단계에 머물 것이다. 그러나 제재 국면과 자연재해 상황에 따라서는 ① 계획 외 생산품의 가격자유화 등 일

32) 6월 말부터 평안북도, 양강도, 자강도, 함경남북도의 시, 군 등에서 하루 평균 10여 명 안팎의 아사자가 발생했고, 이는 점차 증가하기 시작했다. (사)좋은벗들, 『2006~2007년 북한 사회변화와 인권』, 16쪽 참조.

부 2단계 시장화 수준, ② 유통 부분의 사기업 허용, 개인 영농제 도입 등 일부 2단계 사유화 수준, ③ 남한 상표의 인정 등 북한 내수시장의 일부 개방 등 2단계 남북협력 수준 등은 가능할 것이다. 특히, 주목할 사항은 북한의 토지, 지하자원[33] 등 부동산정책의 변화 가능성이다. 2006년 부동산 사용료의 신설이 비록 재정 확충책의 일환으로 시작되었지만, 개성과 금강산특구에서 시작된 부동산의 유동화·상품화의 수준이 여타 지역[34]으로 파급되고 지하자원에 대한 외국자본의 접근력이 향상[35]될 것으로 기대된다.

(2) 최대치

2·13합의체제가 '순항형'으로 진행될 때 북한 정책집단 내 합의는 어렵지 않다. 그러나 속도에 대해서는 이견이 예상된다. 제재 완화, 국제적 지원 증가 등 외부 여건이 호전되는 상황이라 시간적 여유도 생겼다. '선군파'는 급격한 변화를 원치 않을 것이며, '개혁파'는 상대적으로 빠른 변화를 주문할 것이다. 변수는 두 가지이다. 하나는 핵합

33) 북한에서 부동산은 '땅에 고착된 상태에서 움직이지 않는 재산'으로 김일성 교시에 의하면 "토지, 산림, 지하자원, 강하천, 도로, 항만, 주택, 공공건물, 공장건물, 공원, 유원지 등"이 부동산에 속한다. 이에 대해서는 김광일, "부동산에 대한 통계적 연구에서 제기되는 몇 가지 방법론적 문제," 『경제연구』, 제136호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007), 27쪽 참조.

34) 북한은 부동산의 매매와 저당을 엄격하게 금지하고 있으나 사적 영역, 즉 비공식 부분에서는 이미 건설시장이 형성되어 건물, 주택의 매매가 성행하고 있음이 탈북자들의 증언을 통해 확인되고 있다(김래은, "북한 '부동산사용료' 제정 현황과 의미," 한국토지공사 엮음, 『통일과 국토』, 2007년 가을·겨울호, 48~50쪽 참조). 반면 남한과 외국을 대상으로 하는 개방법제하에서는 제한된 범위 내에서 분양을 포함한 부동산의 양도·저당을 인정하고 있다.

35) 현재 지하자원에 대한 외국자본의 유치는 보상무역 방식이 주류로, 생산기업에 대한 접근 불허와 무역회사를 중심으로 합영보다는 합작을 선호하는 방식으로 진행되고 있다.

의 수준이다. 핵합의 수준이 긍정적이라면 개혁파의 입지는 강화될 것이다. 다른 하나는 미국의 개혁·개방의 요구 수준이다. 미국은 핵·인권·불법행위와 같은 문제와 개혁·개방문제의 동시 해결을 부담스러워할 것이다. 개혁·개방문제는 중장기적 문제라는 인식하에 국제금융기구의 가입에서부터 순차적으로 풀어나가는 자세를 견지할 것이다.

이러한 상황에서 김정일의 선택은 무엇일까? 1994년 제네바 핵합의체제가 등장했을 때 북한은 개혁보다는 개방을 선호했다. 경제특구를 실험하면서 일부 개혁조치를 단행했다. 김정일의 행동패턴은 개혁보다는 개방을 선호하는 것이었다. 그렇다면, 국제사회와의 타협점은 어디일까? 그 방향을 예측함에 있어 개혁과 개방조치를 동시에 취했던 2002년의 선택에 주목할 필요가 있다. 김정일은 경제특구와 경제특구 이외의 지역, 즉 지역적 차별화를 통해 그 개혁·개방의 수준을 달리하는 정책을 채택했다. 따라서 향후 5년 이내 시장사회주의로의 전환은 불가능하다고 판단되며, 우리식 사회주의도 견지될 것이다. 급격한 산업구조조정도 없을 것이다. 중공업과 경공업을 동시 발전이 추구될 것이다. 그러나 경제특구에 있어서 개혁·개방 수준은 다를 것으로 예상된다. 신의주 특별행정구는 재추진되며, 경제특구에서의 자본주의 실험이 강화될 것이다. 즉, 경제특구 이외의 지역에서의 개혁을 최소화하면서 경제특구 지역에서는 최대한 개혁을 통해 국제사회와의 타협점을 모색할 것이다.

'순항형'에서 경제특구 이외의 지역에 예상되는 북한의 개혁·개방 수준은 '그럭저럭 유지형'에서 예상되는 북한의 개혁·개방 수준과 크게 차이가 없다. 은행 간 콜시장, 외환시장 등 단기 금융시장의 설립과 같은 일부 2단계 화폐화 수준, 국제금융기구 가입, 외자유치 정책 개선 등 일부 2단계 국제화 수준 등이 예상될 따름이다. 그러나 경제특

구의 경우 3, 4단계의 개혁·개방 수준도 가능할 것으로 전망된다.

5. 맺음말

이 글의 분석과 추론 결과는 매우 잠정적인 것이다. 미래를 전망하고 예측하는 작업이 쉽지 않은 까닭이다. 자료의 한계와 신뢰할 만한 시계열 통계의 부족으로 깊이 있는 연구를 진행하지 못한 것도 분명 이 글의 한계이다. 개혁·개방 관련지표의 선정도 분석 관점에 따라 격론이 예상된다. 경제적 지표뿐 아니라 다양한 정치사회적 지표를 도입해 분석을 보강할 필요도 있을 것이다. 그렇지만 체제 내구력의 대용변수로 선택된 '세출+수입+반출'의 시계열적 변화와 그 계단식 변동은 우리에게 중요한 점을 가르쳐주고 있다. 그것은 바로 김정일 국방위원장이 '체제'의 내구력 강화에 초점을 두는 한 대내적 재정 확충책인 '개혁'보다는 대외적 재정 확충책인 '개방'을 선호할 수밖에 없을 것이라는 점이다. 따라서 향후 2·13합의체제가 순항하더라도 김정일 체제의 개혁·개방성은 경제특구를 제외하고는 국제사회의 기대 수준을 충족시키기 어려울 것으로 전망된다.

사실 현재 북한의 좌표는 곤혹스럽기 그지없다. 양립하기 어려운 계획과 시장, 핵과 경제라는 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡으려 하고 있다. 이와 같은 발상은 "사회주의 경제관리 문제를 어디까지나 우리 식으로 해결한다는 자세와 입장을 취한다는 것이 첫 번째이며, 변화된 환경과 조건, 사회발전의 요구에 맞게 경제관리를 혁명적으로 개선하며 완성해나간다는 자세와 입장이 두 번째"라는, 조선사회과학자협회 장진우 연구원의 기고에 녹아 있다.[36] 비록 김정일 체제의 경제건설

론이 그 개혁·개방의 정도, 방향, 속도 등에서 부조화, 불안정성, 불확실성 등으로 점철되겠지만, 중장기적으로는 시장지향성의 강화, 개혁의 진전이 불가피할 것으로 판단된다.

■ 접수: 2월 26일 / ■ 채택: 4월 5일

36) 일본 환일본해경제연구소, 『ERINA REPORT』(2007년 7월호)에 실린 글이다. 장진우, "북한의 실리중시 경제관리의 개선," 『KDI 북한경제리뷰』, 제9권 제7호(2007), 61쪽에서 재인용.

참고문헌

Bruce Bueno de Mesquita·모종린, "북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석," 『통일연구』, 창간호(1997).

Dick K. Nanto, Emma Chaniett-Avery, "미국의 국익, 전략, 정책," 『KDI 북한경제리뷰』, 제9권 제6호(2007).

김광일, "부동산에 대한 통계적 연구에서 제기되는 몇 가지 방법론적 문제," 『경제연구』, 제136호(평양: 과학백과사전출판사, 2007).

김래은, "북한 '부동산사용료' 제정 현황과 의미," 한국토지공사 엮음, 『통일과 국토』, 2007년 가을·겨울호

김병욱, "북한사회에서 붉은 자본가 등장 가능성," 『북한에 대한 오해와 진실 (2): 토대와 성분』, 평화재단 주최 세미나 발표집(2007).

김원국, "국방 공업을 우선적으로 발전시키는 것은 선군시대 경제건설의 합법칙적 요구," 『경제연구』, 제123호(평양: 과학백과사전출판사, 2004).

김태효, "대북 추가적 조치의 핵 억지 효용성 검토," 주요 국제문제 분석[http://www.ifans.go.kr/index.html(연구활동/발간자료/주요국제문제분석, 게시물 번호: 353)].

박선원, "북한의 성공적 체제전환의 3대 요소," 『논단』(미래전략연구원, 2002), http://www.kifs.org.

배종렬·권영경, "북한경제 개혁의 추진방향 및 과제," 조명철 외 편, 『북한경제 개혁의 추진 현황과 남북한 및 국제사회의 역할』(서울: 대외경제정책연구원, 2003).

배종렬, "북한의 외국인투자법제: 역사적 전개와 그 특성," 한국수출입은행 엮음, 『수은북한경제』, 2006년 봄호.

_____, "북한개발을 위한 중장기적 금융시스템 구축방향," 한국수출입은행 엮음, 『수은북한경제』, 2006년 여름호.

스즈키 노리유키, "핵실험 이후 북한의 정치정세," 『북한의 개혁가능성: 핵실험 이후 정책 전개를 중심으로』, 聖學院大學總合硏究所 日韓現代史硏究센타·재단법인 극동문제연구소 주최 韓·中·日 국제학술세미나(2007).

안명훈, "선군시대 경제건설 로선은 우리 식의 독특한 경제건설 로선," 『경제연구』, 제133호(평양: 과학백과사전출판사, 2004).

양문수, "북한의 시장화 수준에 관한 연구," 『현대북한연구』, 제9권 3호(2006).

_____, “7·1조치 5주년의 평가와 전망: 경제관리시스템을 중심으로,” 한국수출입은행 엮음, 『수은북한경제』, 2007년 여름호.
올가 말리체바, 『김정일과 왈츠를』, 박정민·임을출 옮김(서울: 도서출판 한울, 2004).
이무철, “북한 경제개혁 연구의 쟁점,” 『현대북한연구』, 제9권 2호(2006).
이영화, “북 군부-개혁파 파워게임으로 본 남북정상회담,” 『신동아』, 2007년 11월호.
임을출, “김정일 체제의 동태적 변화와 향후 경로에 관한 연구,” 통일부 2004년 신진학자 논문〔http://www.unikorea.go.kr(정책자료/통일부자료실/연구용역보고서: 게시물 번호 64)〕.
장진우, “북한의 실리중시 경제관리의 개선,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제9권 제7호(2007).
조영남, “위대한 령도자 김정일 동지께서 제시하신 선군시대 경제건설 로선은 사회주의 경제건설의 기본 로선의 계승 발전,” 『경제연구』, 제133호(평양: 과학백과사전출판사, 2006).
홍성국, 『자력갱생의 기로: 북한경제의 이론과 실제』(서울: 피씨라인, 2005).
_____, “최근 북한경제 현황과 전망,” 한국수출입은행 엮음, 『수은북한경제』, 2006년 겨울호.
_____, “북핵문제가 북한의 체제내구력에 미치는 영향,” 『북한의 개혁가능성: 핵실험이후 정책전개를 중심으로』, 聖學院大學總合硏究所 日韓現代史硏究센타·재단법인 극동문제연구소 주최 韓·中·日 국제학술세미나(2007).

『조선민주주의인민공화국 법전: 대중용』(평양: 법률출판사, 2004).
자유아시아방송(http://www.rfa.org), 각 일자.
(사)좋은벗들, 『2006~2007 북한사회 변화와 인권』(2007).
좋은벗들, 『오늘의 북한소식』, 각 호.
대한무역투자진흥공사(KOTRA), 북한의 대외무역동향, 각 연도.
통일부, 남북교류협력동향, 각 호.
한국무역협회, KITA.NET.

Andrew Natsios, *The Politics of Famine in North Korea, Special Report*(New York: United States Institute of Peace, 1999).

東アシア貿易研究會, “北朝鮮經濟改革の中核 新義州特區の開發斷念”(東京新聞 11月 7日),『東アシア經濟情報』, No.137, 2004年 11月号.

Abstract

A Study on the Minimum and Maximum Level of the Reform and Openness in the Kim Jong-il's Economic System.

Bae, Chong-ryel(The Export-Import Bank of Korea)

What will the North Korean economy look like after the five years from now? Ever since the Feb. 13 agreement, especially the summit agreement between South and North Korean leader in October 2007, a wide range of views have been voiced with regard to the future direction of the North korean economy. Kim Jong-il's economic policy, which has begun to increasingly take shape since the implementation of the Economic Management Improvement Measures in July 2002, can be said to represent a third-style of socialist economy. In other words, it is neither a rapid transformation to a capitalist economy as was the case in Russia and in Eastern Europe, nor the gradually reformed socialism that China and Vietnam have adopted.

This paper discusses what will be reformed and opened, that is to say a minimum and maximum level of the reform and openness in the Kim Jong-il's economic system, the same during the five years from

Oct. 4 summit agreement, after which North Korea began trying to change its economy in accordance with its version of socialism. The current state of the North Korean economy makes certain things clear. Difficult though it may be to predict how the quantitative aspects of the North Korean economy will change, there is general agreement that it prefers openness-oriented economic change to reform-oriented economic change. Therefore, we will may not find a significant differences between the minimum and maximum level of the reform in the Kim Jong-il's economic system. However, there will be expected a differential treatment and rapid change in Special Economic Zones.

Keywords: Kim Jong-il's economic system, Minimum/maximum level, Reform and openness, Special Economic Zone, Six-party talk