

북한의 개혁개방과 동북아경제협력

2019.6.19.

양문수(북한대학원대학교)

〈 목 차 〉

1. 북한의 경제개혁 현황
2. 북한의 대외개방 현황
3. 북한의 개혁개방 및 경제발전전략 전망
4. 동북아경제협력의 전망과 과제

1. 북한의 경제개혁 현황

(1) 개념

- 경제개혁을 어떻게 정의할 것인가
 - 물론 경제개혁에 대해서는 매우 다양한 정의가 가능
- 사회주의 경제 이론의 대가라고 할 수 있는 코르나이(Kornai)의 정의에 따르면
 - 첫째, ①공식적 지배 이데올로기 또는 공산당 지배에 의한 권력구조, ②국가소유권, ③(관료적) 조정 메커니즘 등 3가지 요소 가운데 하나 이상에 변화가 발생하고
 - 둘째, 그 변화는 적어도 '적당히 급진적' (moderately radical)
- 보다 단순화시키면
 - 경제개혁은 사회주의 경제제도의 대폭적인 변경으로서
 - 시장메커니즘의 이용, 즉 **시장경제적 요소의 대폭적 도입**이 그 변경의 핵심요소
 - 따라서 경제개혁은 방향(시장지향성)과 수준(범위와 정도), 차원(공식제도)이 동시에 중요함.
- 대외경제 개방은 다방면에 걸친 것
 - 이는 물자의 개방(무역), 자금의 개방(외자도입)이 중심이지만 인적인 개방(관광객, 기업관계자 등의 인적 교류), 또한 외부의 문화(사상 포함) 유입도 빠뜨릴 수 없는 요소
- 개혁과 개방은 수레바퀴의 양 축의 관계

(2) 우리식경제관리방법의 추진과정과 주요 내용

- 우리식경제관리방법의 출발점은 2011년 12월, 김정일 장례식 직후
 - 김정은의 지시에 의해 연구를 시작하고 몇 차례 단계를 거쳐 시행

- 우리식경제관리방법과 사회주의기업책임관리제는 북한의 최고권력기관인 당대회(2016년)에서 제시됨.
 - 공식성과 권위의 측면에서 가장 최고의 수준을 부여받았음.

- 눈여겨 보아야 할 것은 북한이 이러한 경제개혁 조치를 법률을 통해 뒷받침하고 있다는 사실
 - 김정은 집권 이후 2012년부터 2015년까지 4년간 집중적으로 북한은 법률의 제정 및 개정을 단행
 - 농장법, 기업소법, 무역법, 인민경제계획법, 재정법, 중앙은행법 등

<표> '우리식 경제관리방법'의 시행 과정과 주요 내용

시기 및 핵심 조치	주요 내용
2011.12.28. 김정은, '경제관리 개선방안 마련' 지시	"경제문제, 특히 먹는 문제만 풀면 부러울 것이 없음. 주체사상을 구현한 우리식 경제관리방법을 찾아야함"
2012년 초, 내각 상무조 구성 (1월부터 9월까지 활동)	내각 권한의 강화, 기업소에 노동보수 지불 및 상품가격 제정 권한 부여, 국영유통망 활성화, 농업부문 개편 등의 내용 * 이 내용 중의 일부가 흘러나와서 '6.28방침'으로 와전됨.
2012.9. 내각의 시안(試案) 마련 후 시범 실시 (상업부문은 즉시 실시)	국영상업망의 소비품 유통 활성화 방안 방안 제시 국영기업소, 협동단체들 생산 제품의 시장 판매 허용
2013년 농업부문 확대 시행	분조관리조 안에서 포전담당제 실시(특히 현물분배 관련) 등 새로운 농업관리 방법 시행
2014.5.30. 김정은, '5.30 담화' 발표	《현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여》(당, 국가, 군대기관 책임일군들과 한 담화, 2014.5.30.)
2014.7. 내각 추가대책안 하달	2015년까지 '국가경제발전전략' 작성, 시장가격을 반영하여 국정가격 점진적 인상, 3년 연속 손실·계획미달 기업 폐업 등의 내용
2014년 이후 기업부문 개선조치 본격화	사회주의기업책임관리제 실시 관련 각종 시행 규정 및 세칙 하달 노동보수자금 지불 관련 규정/세칙 하달. 기업의 주민유휴화폐자금 동원 관련 규정/세칙 하달 등

자료: 이석기 외, 『김정은 시대 북한의 경제개혁: 우리식경제관리방법을 중심으로』 (세종: 산업연구원, 2018).

※ '국가경제발전 5개년전략'과 경제개혁

- '국가경제발전 5개년전략'은 2016년 이후 북한경제 정책에서 핵심 축으로 부상
 - 김정은 위원장은 2016년 7차 당대회에서 2016년부터 2020년까지의 국가경제발전 5개년전략을 수행할 것을 지시
 - 그러나 구체적 내용에 대한 설명 없이 전력문제 해결을 우선시하는 등 몇 가지 원칙·방향에 대해서만 언급

- 사실 사회주의 계획경제에서 경제정책의 핵심축은 통상 5년 이상의 장기경제계획
 - 그런데 북한은 지난 1993년, 제3차 7개년 계획(1987~93)을 종료한 이후 23년 가까이 장기 경제계획을 발표하지 못했음.

- 그런데 2016년 5월에 36년 만에 당대회를 개최함과 동시에 장기경제계획도 23년 만에 부활시키는 것 같이 보이게 함.
 - 이른바 비상체제의 종언과 함께 국가운영의 정상화, 특히 사회주의 경제 운영의 정상화를 도모하는 것 같은 모양새
 - 일종의 정상국가화 정책의 일환

□ 하지만 '국가경제발전 5개년 **계획**' 이 아니라 '국가경제발전 5개년 **전략**'임에 유의할 필요

- 즉 이는 '계획경제의 부활(또는 복원)'시도가 아님.

- 북한의 공식문헌을 보면 계획은 구체적이고 법적구속력이 강한 '**정밀한 설계도**'인 반면 전략은 포괄적이고 법적구속력이 강하지 않은 '**이정표**'라는 뚜렷한 차이가 존재

- 5개년 전략은 내용적으로는 개혁사회주의 시대에 흔히 보는 것처럼 국가 역할 축소, 기업 역할·자율성 대폭적 확대를 포함하고 있음.

- 요컨대 **5개년 전략은 우리식경제관리방법과 사실상 원세트**라는 점에 유의할 필요

- 그런데 북한은 '개혁'이라는 표현을 쓰기는 부담스럽고, 그렇다고 과거의 '계획'과는 분명히 다르기 때문에 고심 끝에 '전략'이라는 새로운 용어를 만들어낸 것으로 해석

(3) 우리식 경제관리방법에 대한 평가

가. '우리식 경제관리방법'의 성격

첫째, 경제개혁의 진전

- 김정은 시대 개정 법령을 통해 본 우리식경제관리방법은 전부는 아니더라도 어느 정도 사회주의 국가의 경제개혁과 공통적 요소를 가지고 있음을 명확하게 보여주고 있음.
 - 즉, △관료적 조정 메커니즘의 축소 및 시장 조정 메커니즘의 확대, △기업에 대한 지령형 계획화의 축소 또는 폐지, △중앙정부는 거시경제적인 차원에서만 정책을 수립·실행, △기업 자율성 및 인센티브의 대폭적인 확대 및 자기책임의 증가 등
- 한편 북한은 경제개혁에 있어서 다른 사회주의 국가들과 구별되는 또다른 특성도 보유
 - 기업에 대한 지령성 계획화의 축소 및 폐지는 중앙정부의 의도에 의해서가 아니라 계획경제가 와해된 현실을 사후적으로 인정하고 수용하는 차원
 - 아울러 비록 법의 제개정을 통해 이러한 개혁조치의 시행을 법률적으로 뒷받침하고 있지만 아직도 이런 경제개혁을 공개적으로 추진하는 것이 아니고, 제도화의 수준은 그다지 높지 않음.
- ★ 이번에 개정 및 제정된 여러 **법령**의 그 어디에도 **'시장'이라는 단어**가 단 한 번도 나오지 않음. (하지만 북한 내부문건에는 '시장'이라는 단어가 가끔 나옴)
- 한편 우리식경제관리방법은 종전의 조치보다 경제개혁적 성격이 더 강한 것으로 평가
 - 개혁의 수준, 심도, 범위 면에서 2002년의 7.1 조치는 말할 것도 없고, 2003~04년의 박봉주 총리 시절의 시험적 개혁 조치보다 훨씬 진전된 것으로 평가
 - 예컨대 7.1 조치 때 시장은 합법화되었으나 계획밖의 존재(이른바 계획외경제활동이라는 이름으로 허용)였지만 이제 **시장은 계획(체계) 내의 존재**로, 즉 계획체계 내로 편입(기업소 지표, 농장지표 등)

둘째, 정부, 기업, 가계의 이해관계 절충

- 이번 제도개편의 큰 방향성은 정부, 기업, 가계 등 이른바 경제의 3주체의 이해관계를 일치시키는 방향으로 3자의 역할과 권한을 조정하고 국민경제 전체의 생산 확대를 통해 정부의 경제적 목표를 달성하고자 한 것
 - 여기서 가계, 즉 노동자의 목표는 가계수입, 즉 임금수입의 극대화이고, 기업의 목표는 기업가처분 소득의 극대화와 종업원의 생계 유지임. 또한 정부의 경제적 목표는 현물계획의 달성과 재정수입 확충을 통해 국가 유지를 위한 물자와 자금을 확보·극대화하는 것임. 따라서 이러한 3 경제주체의 이해관계를 일치/절충시키는 방향으로 제도를 개편한 것(대표적인 것이 국가납부금 관련 문제)

셋째, 계획 수행/평가 방법의 현실화/합리화

- 예컨대 계획수행을 위한 원자재의 국가 공급 비율과, 기업의 계획 목표 달성률을 일치시켜 줌.
 - 예컨대 국가가 당초 약속(예정)한 원자재 공급 규모의 70%밖에 해당기업에 공급하지 못했다면, 즉 원자재 공급비율이 70%라면, 해당 기업의 제품 생산 계획목표 달성률이 70%라고 해도, 계획수행률을 100%로 평가한다는 것

넷째, 현실 변화에 대한 사후적 추인

- 이번 제도개편의 기본 성격은 종전에 국가의 공식 제도 밖에서 진행되고 있는 경제주체들의 경제활동을 상당 정도 공식 제도권 내로 편입시키려고 한 것
 - 즉 종전에 있던, 시장을 활용한 광범위한 불법적 또는 반(半)합법적 경제활동의 상당 부분을 합법화시켜 준 것
 - 이를 통해 시장을 보다 적극적으로 활용하려는 것

<표> 김정일 시대와 김정은 시대의 경제개혁 조치 비교

	7.1 조치	우리식경제관리방법
시장의 지위	<ul style="list-style-type: none"> - 시장을 합법화 - 다만 시장은 계획경제 밖의 존재로서 인정. 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장을 합법화 - 특히 시장을 계획경제 체계 내에 편입시킴.
시장의 제도화 수준	<ul style="list-style-type: none"> - 낮음. - 법률에 의해 뒷받침되지 않음. - 최고지도자의 공개적 언급 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 중간 정도. - 법률에 의해 뒷받침 - 최고지도자의 공개적 언급 빈번함.
시행 및 지속 기간	2-3년	적어도 4~5년
기업에 대한 당국의 지령성 지표의 감축	소폭	대폭
기업, 농장, 무역회사의 자율성 확대	소폭	대폭
개혁의 범위	기업, 농업, 무역, 가격, 재정 등	기업, 농업, 무역, 가격, 재정 + 계획시스템, 금융

나. '우리식 경제관리방법'의 파급효과

□ 우리식 경제관리방법은 북한의 시장화에 대해 매우 우호적인 환경을 제공하며, 북한의 시장화를 크게 촉진하는 효과가 있을 것으로 보임.

- 이는 시장을 일부 합법화한 7.1 조치가 북한의 시장화에 어떤 영향을 미쳤는지 상기해보면 쉽게 짐작할 수 있음.

- 7.1 조치는 북한의 시장화가 북한경제에서 필요불가결한 요소로 자리잡게 된 중요한 계기로 작용

- 사실 가게, 기업 등 개별 경제주체의 입장에서 7.1조치가 가지는 최대 의미는 시장을 활용하는 불법적 및 반(半) 합법적 경제행위에 대해 북한정부가 일정 수준 승인했다는 점

- 더욱이 7.1 조치를 계기로 시장화가 크게 탄력을 받으면서 이른바 계획/공식경제와 시장/비공식경제의 연계성이 확대되었으며, 특히 계획/공식경제는 시장/비공식경제에 대한 의존성이 심화되었음.

□ 우리식 경제관리방법의 시행을 계기로 북한의 시장화가 더욱 탄력을 받고 있음은 다양한 경로를 통해 확인되고 있음.

다. '우리식 경제관리방법'의 성과와 한계

□ 원자재난, 에너지난, 자금난 등 물리적 제약으로 인한 한계는 분명히 존재

- 다만 이러한 제도 개편으로 인해 현재의 주어진 생산능력 하에서 가동률을 높이고 생산을 확대할 가능성은 어느 정도 존재
- 또한 현재 진행되고 있는 시장화를 더욱 촉진하고, 국영경제와 시장의 연계를 더욱 확대해 국민경제의 성장에 미약하게나마 기여할 가능성도 존재

□ 다만 이는 법령 차원의 논의, 공식 제도 차원의 논의임을 분명히 할 필요

- 법이나 공식 제도의 변화가 곧바로 현실에서의 경제운영방식의 변화를 가져온다는 보장은 없음. 국가가 법을 통해 약속한 것들이 실제로 이행될지 여부는 현재로서는 알 수 없음.

★ 대표적인 분야가 농업개혁 분야

- 그리고 제도 개편의 내용 면에서도 시장은 비교적 폭넓게 수용했지만 소유권, 준조세, 특권경제 등의 문제는 다루지 않고 있지 않다는 점도 이 조치의 한계도 작용

2. 북한의 대외개방 현황

- 2013년부터 북한은 경제개발구라는 새로운 형태의 대외개방을 적극 모색
 - 4월 1일 최고인민회의에서 경제개발구 창설을 위한 사업을 추진하기로 결정한 데 이어 5월 29일, 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 경제개발구법을 채택, 발표
 - 조선중앙통신은 "국가는 경제개발구를 관리 소속에 따라 지방급 경제개발구와 중앙급 경제개발구로 구분하여 관리하도록 한다"며 지방 각지에 경제개발구들을 건설할 계획임을 밝혔음.

- 이어 북한은 11월 21일, 각 도에 외자 유치와 경제 개발을 목적으로 추진하는 경제 특구·개발구 14곳을 정해 발표
 - 신의주에는 특수경제지대를, 각 도에는 모두 13곳의 경제개발구를 설치

- 이어 북한은 2014년 7월 23일, 평양시, 남포시, 평안남북도, 황해남도에 모두 6개 경제개발구를 추가 설치
 - 이어 2015년 10월, 함경북도 경원군 경제개발구를 추가 지정
 - 또한 2017년 12월, 평양 강남군에 경제개발구를 추가 지정

- ☞ 이에 따라 경제개발구는 모두 22개로 늘어나

- 한편, 이와는 별개로 2014년 6월, 원산-금강산 국제관광지대(일종의 관광특구)를 신설
 - 이후 김정은은 2015년 신년사에서 "원산-금강산 국제관광지대를 비롯한 경제개발구 개발사업을 적극 밀고 가야 한다"고 밝힌 바 있음.

<그림> 북한의 경제 특구·개발구 현황



자료: 통일부 북한정보포탈

□ 김정은 정권 출범 이후 새롭게 등장한 경제개발구 계획은 몇 가지 특징

□ 우선 지역적으로 보면 종전에 라진선봉과 황금평·위화도, 개성공단, 금강산 등 북한의 국경지역 끝자락 4곳만 제한적으로 개방하던 이른바 '모기장식' 개방과는 달리 이번에는 북한의 국경지역뿐 아니라 내륙지역까지 개방

- 더욱이 앞의 그림을 보면 알 수 있듯이 북한의 모든 도와 특별시를 대상으로 하고 있음. 지역별로 보면 함경북도가 3개로 가장 많으며, 그 다음으로 함경남도, 황해북도, 자강도, 평안북도, 평안남도가 각각 2개이고, 황해남도, 강원도, 양강도, 남포시, 평양시가 각각 1개로 되어 있음.
- 특히 북한이 '혁명의 심장부'로 표현하는 수도 평양도 포함되어 있다는 점도 주목할 만함.

□ 지방 차원의 개발구이다 보니 개성공단이나 나선특구 같은 기존의 특구보다 규모가 작은 것도 눈길

- 개발구별 용지 규모는 대부분 2~3km², 목표치로 설정한 외자유치 규모는 대부분 1억 달러 안팎
- 지역별 특성에 맞춰 공업, 농업, 관광, 수출가공 등으로 개발 분야를 나눈 것도 눈에 띄는데 외자유치 경로를 다양화하겠다는 의미가 담겨 있다고 볼 수 있음.
- 또 상하수도, 전력, 철도 등 개발구의 개발에 필요한 인프라가 이미 상당 부분 갖춰졌거나 구축할 수 있는 곳을 선정하는 등 인프라에 신경을 많이 쓰고 있음을 발견할 수 있음.
- 계획의 실현 가능성 여부는 차치하고 계획 자체만 놓고 보면 종전보다 진일보했다고 평가 가능
- 무엇보다 대규모 산업특구와 달리 농업, 관광 등 소규모 자본으로 개발이 가능하도록 만들었다는 점도 주목거리

- 김정은 정권의 경제특구·개발구(정책)이 이전에 비해 여러 측면에서 진전된 내용을 포함하고 있지만 여전히 **외국의 자본을 끌어들이기에는 충분하지 못함.**
 - 북한의 외국인 투자 유치 정책의 가장 큰 한계는 잠재적인 투자자에게 북한에 투자한 자산이 안전하게 보호된다는 믿음을 주지 못하고 있다는 점
 - 북한 정부가 외국인투자법 등에서 **투자자산의 보호**를 법적으로 보장하고 있지만 사실상의 투자 자산의 몰수라고 해석될 수 있는 과거의 여러 조치나 안정적이지 못한 북한 정권의 태도 등이 영향을 미치고 있음.

- 또한 북한에서의 투자를 통하여 **수익을 획득**할 수 있다는 믿음 역시 크게 주지 못하고 있음.
 - 물론 열악한 인프라나 제도의 문제 등도 거론되고 있지만, 북한 내에서의 사업을 통하여 수익을 획득한 실제 사례가 부족하다는 점이 가장 큰 문제라고 할 수 있음.
 - 개성공단이 가장 큰 성공사례라고 할 수 있지만 2013년의 노동자 철수 사태, 2016년 전면중단 및 이후 남측자산의 무단 사용/처분 등으로 그 빛이 크게 바랜 상황
 - 무선통신 시장에 진출한 오라스콤사의 경우 무선통신 사용자 수가 급증하는 등 외형적으로 성과를 거두기는 하였지만, 투자수익의 회수 등에서 적지 않은 문제점이 나타나고 있음.

- 더욱이 2016년부터 강화된 국제사회의 **대북제재**는 북한과의 대부분의 무역, 투자에 대해 엄격하게 금지
 - 애초부터 외국인 투자 유치가 용이하지 않았지만 이제는 아예 원천봉쇄된 상태

3. 북한의 개혁개방 및 경제발전전략 전망

(1) 북한의 개혁개방 전망

- **향후 북한 비핵화가 진전되면** 큰 흐름으로서는 개혁개방의 확대
- 아울러 방향으로는 중국/베트남 모델의 채택 (몇 가지 이유가 있음).

- 첫째, 북한에서 **이미 초보적 수준의 개혁개방, 특히 개혁은 진행중**
- 2012년부터 시험과정을 거쳐 2014년부터 본격 추진중인 우리식경제관리방법, 사회주의기업책임 관리제, 그리고 새롭게 지정/설치한 22개의 경제개발구 등
- 이는 김정일 시대보다 크게 진전된 개혁개방적 정책이라는 평가를 받고 있음.
이들은 **중국, 베트남의 개혁개방 초기의 조치**와 매우 유사하다는 평가를 받고 있음.
◆ 물론 개혁개방의 성과는 아직 제한적

- 둘째, 앞으로 북한이 국제사회에 편입되기 위해서는 개혁개방의 확대가 불가피하고 북한 또한 이를 어느 정도 인식하고 있는 것으로 보임.
- 최근 북한 현지의 친척들과 통화를 한 탈북자들에 따르면 현재 북한에서는 그동안 금기시되어 왔던 개혁개방이라는 단어를 이제는 공공연하게 사용한다고 함.

- 셋째, 북한은 향후 국제금융기구의 가입 과정 및 지원획득 과정에서 개혁개방을 확대하지 않을 수 없는 상황에 직면할 것
- 북한이 일정 수준 개혁개방을 확대하지 않으면 국제금융기구의 다양한 지원/특혜를 받지 못함. 북한이 경제에 올인하기로 한 이상 이는 일정수준 불가피.

□ 물론 개혁개방의 확대는 분권화의 진전, 다원주의의 확대를 의미하기 때문에 이는 기존의 집권적/일원적 정치사회체제와 충돌할 가능성, 따라서 체제불안요인이 증대할 가능성이 충분히 존재

- 다만 북한지도부는 지난 27년간 시장화의 급속한 확대에 따른 정치사회적 불안 요인 증대 가능성, **체제불안요인 증대 가능성을 나름대로는 잘 관리**해 왔고, 따라서 이런 문제에 대해 어느 정도 자신감을 가지고 있을 수 있음. 특히 김정은 시대는 김정일 시대와는 달리 당국(정부) 주도의 시장화라는 점에 주목할 필요.

- 우리는 북한의 시장화라는 것이 우리가 통상 말하는 경제개혁과 전혀 다른 것이라고 오해하는 경향이 있는데 이는 북한의 시장화가 아래로부터의 시장화, 즉 제도화되지 않은 시장화, 당국은 오히려 시장화에 끌려간다는 이미지가 강한 데 기인. 하지만 그렇지 않음. 통상 사회주의 국가의 경험에서 경제개혁 내지 체제전환에서 핵심적 요소의 하나는 시장화임. 즉 사회주의 국가에서 시장화는 고전적 사회주의 경제 단계가 아니라 경제개혁 내지 체제전환 단계에서 나타나는 대표적 현상. 북한의 시장화는 공개적 성격 및 제도화의 수준이 낮다는 차이는 있지만 통상적인 경제개혁과 차별되는 것이 아님. 굳이 이야기하면 **시장화는 북한식 경제개혁**이라 할 수 있음.

- 따라서 북한은 앞으로 개혁개방의 확대과정에서 당의 통제력, 특히 분권화되는 개별 경제주체(기업, 지방행정기관)에 대해 당적 인사권을 확고히 장악함으로써 이러한 문제의 발생 가능성을 사전에 차단/관리하고자 한다는 이야기도 들림.

- 물론 그것이 성공할지 여부는 아직 불확실

- 한편 현재의 북한에서 개혁개방의 최전선에 있는 사람은 김정은인 것 같은 인상
 - 경제개발/고도성장에 대한 갈망은 최고지도자가 가장 강한 듯한 인상

- 현재의 국면은 비핵화이든 개혁개방이든 **최고지도자 일인의 고군분투** 양상
 - 즉 아래 **실무진**이 최고지도자의 의도를 실현할 **의지와 능력의 부족?**
 - 예컨대 6.12 북미정상회담에 대한 40분짜리 기록영화 제작, 조선중앙TV 통해 북한 주민들에 대해 새로운 세계, 북미의 새로운 관계(협력)에 대한 메시지 전달
 - 이는 달리 보면 개혁개방의 성공을 위한 중요한 요건 중 하나인 개혁개방의 실무를 담당할 유능한 **테크노크라트층의 형성** 문제가 북한에서 아직 충분치 않을 가능성을 시사
 - 여기에는 여러 가지 이유가 존재. 2000년대 초중반의 역사적 경험, 즉 개혁의 진전 이후 후퇴(개혁 주도/추종 인사의 처단. 대표적인 인물이 박봉주)의 영향, 또한 사회주의 경제 특유의, 혁신에 대한 망설임/주저함, 보신주의도 무시하지 못함
 - 이는 한편으로는 북한의 과제이지만 동시에 **남한의 역할이 필요한 부분**

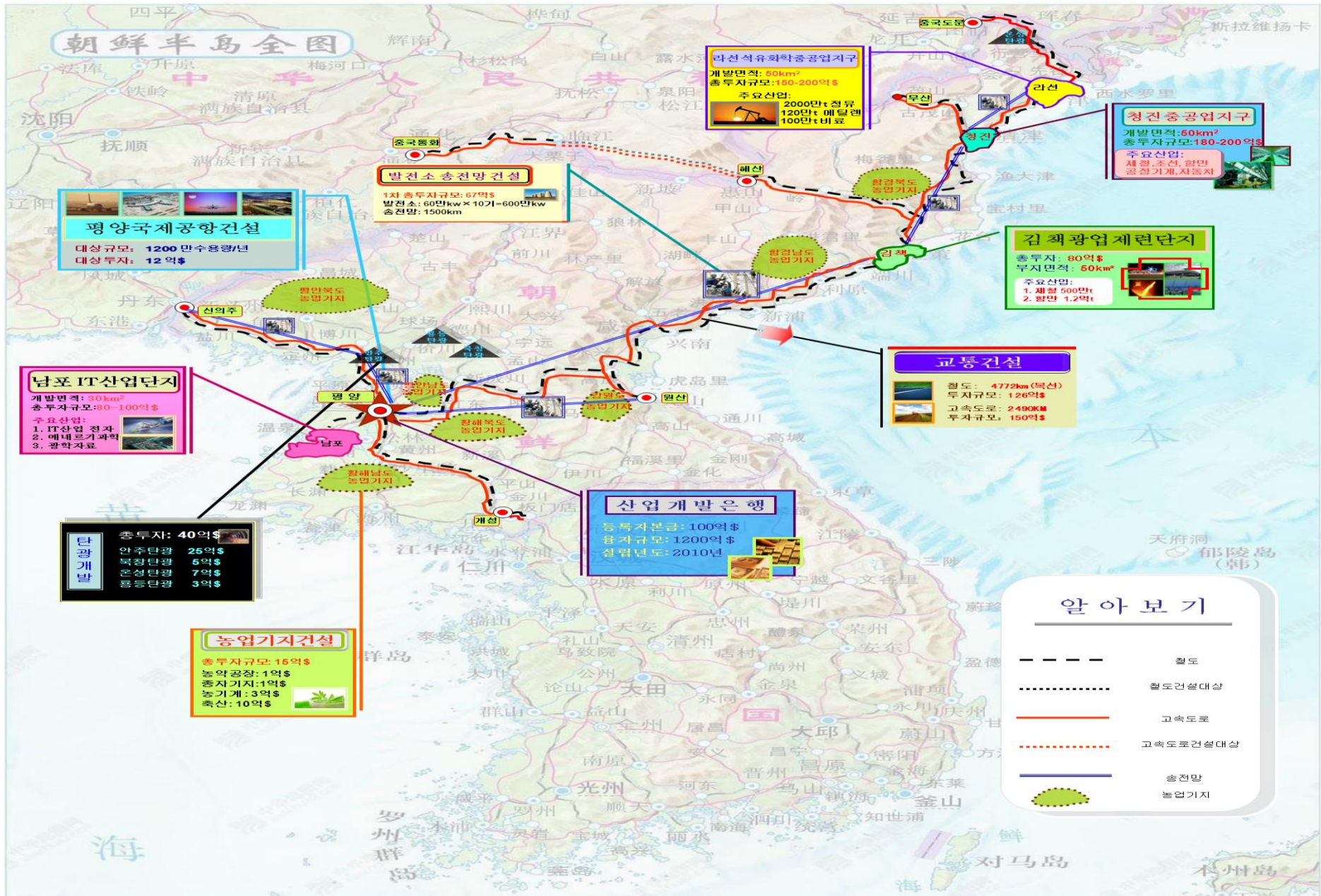
(2) 새로운 경제발전전략의 모색

- 향후 경제회생을 위한 북한의 경제발전전략에 대해 북한정부가 어떤 생각을 가지고 있는지 파악하기는 매우 어려움.
 - 지난 2016년 7차 당대회 개최시 국가경제발전 5개년전략을 내세웠으나 이 전략의 구체적인 모습은 알려지지 않고 있음.

- 다만 북한 스스로 생각하고 있는 경제개발 계획은 북한이 8년 전에 유일하게 공개한 자료를 통해 실마리를 제공받을 수 있음.
 - 북한의 외자 유치를 담당하는 조선대풍국제투자그룹(이하 대풍그룹)이 2010년에 작성, 공개한 **북한 경제개발 10개년 계획**(정식명칭은 2010-2020 조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상)임.

- 물론 대풍그룹이라는 조직이 북한 내에서 차지하는 위상이 다소 모호하다는 점에 비추어 이 계획이 북한 지도부의 생각과 완전히 일치한다고 보기는 어려움.
 - 그럼에도 불구하고 이 계획이 북한 지도부의 생각과 완전히 괴리되어 있을 가능성 또한 상상하기 어려움.
 - 실제로 노동신문을 비롯한 북한의 공식매체들은 이 계획에 대해 일정 수준의 공식적 성격을 부여

<그림> '조선민주주의인민공화국 경제개발중점대상 개요'



- 북한은 2010년부터 2020년까지 공업지구 개발, 교통망 개발, **에너지(전력)** 개발, 농업 개발 등 총 4개 분야로 나누어 개발한다는 계획
 - 북한 전역을 '신의주-남포-평양'의 서남방면과 '라선-청진-김책'으로 이어지는 동북방면의 양대 축으로 개발하겠다는 구상이 눈에 띈.
 - '경제개발 중점대상' 중 '청진중공업지구개발'과 '라선석유화학공업지구개발'이 가장 규모가 크고, 또한 남포첨단과학기술단지 개발도 주목

★ **철강과 화학분야**는 국민경제에서 이른바 소재산업이라 하여 그 중요성이 매우 크지만 북한은 경제난 이후 가장 큰 타격을 받았고, 이후 제대로 복구가 되지 않아 애를 태우고 있는 분야. 또한 북한은 현재 석유의 시대가 아니라 석탄의 시대에 머물러 있고, 화학산업도 석유화학이 아니라 석탄화학 단계에 머물러 있음. → 앞의 그림은 그러한 고민과 갈망이 표출된 것

- 아울러 김정은 시대의 북한은 **과학기술 분야**에 남다른 노력 경주
 - 공개된 자료·수치만 놓고 보면 2017년, 2018년에 분야별 예산지출 증가율이 가장 높은 분야는 과학기술 분야
 - 그런데 김정은 시대의 과학기술 중시 정책은 김정일 시대와는 달리 다소 실용주의적 색채. 특히 현장과의 연계성이 중시
 - 핵무력-경제 병진 노선의 종료를 선언한 제 7기 제3차 당 중앙위 전원회의(4.20)에서 북한은 '과학과 교육이 국가건설의 기초이며 국력결정의 지표'라는 점을 역설

★ **금융 분야**도 매우 중요

- 이른바 "주민 보유 유희 화폐자금의 동원"이 최대 과제 중 하나

- 한편 그동안 남한 내부에서 향후 바람직한 북한의 경제발전전략에 대해 논의가 상당 정도 이루어졌음.
- 연구자들간에 약간의 견해차는 남아 있었지만 아래의 기본 골격에 대해 찬성하는 사람들이 꽤 있었음.

□ 즉, 시장 및 자본을 외부에 의존하는 **대외지향형 공업화 전략**이 북한 경제개발전략의 기본이 되어야 한다는 것

- 싸고 풍부한 **노동력**을 기반으로 해외 자본을 유치하여 섬유·의류, 일부 노동집약적인 전자, 기계 등의 산업을 수출주력산업으로 육성.
- 지하자원(관광자원도 포함)을 경제개발 초기 생산능력 확충 및 인프라 확충을 위한 자원 조달 루트의 하나로 활용할 필요
- 소프트웨어, 일부 IT 제조업, 전자, 기계 산업 중 노동력을 활용할 수 있는 분야를 적극적으로 육성함으로써 경제개발 초기 이후의 발전전략에 대비
- ★ 문재인 정부의 한반도 신경제 (지도) 구상도 상기의 범주에 속함

□ 다만 이러한 구상은 과거의 북한 및 기존의 한반도 정세를 전제로 한 것

- 달리 보면 최근의 북한 및 한반도 정세 지각변동을 상정하지 않은 것
- 향후 북한이 정상국가를 추구하고 한반도 정세, 동북아 질서에 근본적인 변화가 발생하고, 이에 따라 핵포기 대가로 외부로부터의 자원이 대규모로 유입되는 등 여건이 달라지면 **기존의 전략/구상에도 다소 수정이 불가피**

- 예컨대 4차산업혁명 시대, 과학기술을 기반으로 한 경제발전전략 (단번도약전략?) → 다만 외부세계에서는 이에 대한 엇갈리는 평가/전망

4. 동북아 경제협력 전망과 과제

(1) 북한 비핵화 진전에 따른 동북아 경제협력 여건의 변화

□ 북한 비핵화 진전 ≡ 개혁개방 진전

□ 이 경우, 한반도를 둘러싼 동북아 질서의 재편
특히 기존의 한미일-북중러 대립구도의 소멸

→ 새로운 질서는 어떠한 모습? 명확지 않음.

- 다만 예컨대 남북간 적대관계의 종식. 화해협력의 시대로 전환. 북한은 중국뿐 아니라 미국과도 친하게 지내는 상황 등 몇 가지 요소는 예측 가능. 전체 모습은 여전히 유동적?

□ 또한 동북아 지역에 있어서 북한의 전략적 가치(지정학적 & 지경학적 특성에 기인) 상승

- 각국 입장에서는 북한에 대한 정치적 경제적 이해관계의 증대
→ 북한과의 양자간 경제협력의 대폭적 확대 가능성

★ 북한이 갈망하는 체제안전보장은 미, 중, 일, 러, EU 등 다양한 해외의 정치/경제 주체들이 대거 북한 지역에 진출/거주하면 자연스럽게 달성 ('국제도시 평양')

(2) 북한과의 양자간 협력 확대

가. 미국

- 미국 폼페이오 국무부 장관, 지난해 5월, 북한 비핵화 진전시 대북 제재 해제를 통해 미국 민간자본 북한 진출 가능케 하겠다고 밝힘.
 - 그는 북한의 전력망 확충, 사회인프라 건설, 농업발전을 도울 수 있다며 미국의 대북 민간 투자의 구체적 분야까지 밝혀 눈길을 끌었음.

- 최근 GE, 카길 등이 북한 진출을 타진한 바 있다는 소문

- 나아가 향후 비핵화 진전시 북한이 현재 가장 낙후된 분야의 하나인 서비스시장(금융, 교육, 의료, 법률 등)이 개방되고, 수요가 폭발적으로 늘어날 가능성
 - 이에 따라 이 분야에 강점이 있는 미국 민간 자본의 진출도 본격화할 가능성

나. 중국

- 이미 중국은 세 차례의 북중정상회담을 통해 북한과의 경제협력을 강화 약속?
 - 지난해 4월 북중정상회담에서 시진핑 주석이 북미간에 비핵화 합의가 이루어지면 미국보다 먼저 중국이 북한을 단계적 지원할 수 있다는 의사 피력했다는 보도

- 중국은 북한 핵문제 해결시 일대일로 구상에 북한을 포함시켜 북중 연결 교통인프라 구축을 지원하는 사업을 추진할 가능성이 큼.

- 향후 중국과 북한의 경제협력은 단순히 인프라 분야에 국한되지 않을 것
 - 북미수교는 중국의 입장에서 보면 북한에 대한 독점적 지위의 약화/상실을 의미
 - 중국정부는 북한에 대한 영향력 유지를 위해 대북 지원/경협 강화

- 북중 경협은 기존의 경협과는 차원이 달라질 가능성
 - 중앙정부의 주도적 역할 하에 각종 개발지원 전개
 - 중국의 민간 기업들도 적극적으로 대북 투자에 나설 가능성
 - 사실 그동안 중국의 대북 무역의 폭발적 증가와는 대조적으로 중국의 대북 투자는 소문만 무성했을 뿐, 실제로는 활성화되지 못했음.

다. 일본

- 북일관계 정상화 시점은 북미관계 정상화 시점과 크게 차이가 나지 않을 것
- 북일수교가 성사되면 수교 자금이 북한에 유입될 전망
 - 그 규모는 대략 100억~150억 달러로서 한국은행 추정 북한 명목 GDP의 1/3~1/2에 해당되는 매우 큰 규모의 자금
- 북일수교 자금은 현금이 아니라 원자재, 자본재 등 현물 공여, 각종 건설 및 서비스 제공 등의 형태로 몇 년간에 걸쳐 북한에 유입될 전망
 - 십수년 전만 하더라도 수교자금 집행의 수혜자가 주로 일본기업이 될 것이라는 게 정설이었지만 이제는 여건이 바뀌어 한국기업을 비롯한 외국기업에도 부분적으로 문호가 개방될 것으로 관측
 - 과거 2000년대에는 마에다(前田) 건설공업, 타이세이(大成) 건설, 시미즈(清水) 건설, 미즈타니(水谷) 건설 등 일본의 대형건설회사와 함께 미쓰이(三井)물산, 미쓰비시(三菱)중공업 등이 북한 진출을 검토한 바 있음.

라. 한국

□ 한국경제는 북한지역이라는 새로운 경제협력 파트너를 확보

- 향후 긴밀하고 지속적이며 안정적인 분업구조 구축 가능
- 이를 통해 장기간에 걸쳐 대규모의 경제적 이익을 상호 획득 가능

□ 한국은 북한에 대해 한·중간 및 한-베트남간 분업구조와 유사한 협력방식 창출 가능

- 생산기지로서 활용함과 동시에 소비재/중간재 수출 시장으로 활용
- 그런데 한국의 입장에서는 북한과의 협력이 중국이나 베트남과의 협력보다 더 유리
- 언어와 문화를 공유하고 있으며, 지리적으로도 매우 가깝다는 강점

□ 또한 이제 한국은 동북3성, 극동 러시아 등 동북아시아와의 경제협력 공간을 확보

<표>북한경제개발과 남북경협의 방향성: win-win 구조 창출의 세 가지 축

구분	산업/분야	남북한 win-win 구조	특성	지역
노동집약적 산업 및 경공업	섬유의류, 일부 전기전자	남한은 북한을 생산 기지로 활용, 북한은 외화 및 기술 획득	경제개발 초기의 고전적인 경제개발방식	서해안
일부 중화학공업	조선, 자동차, 철강, 화학	남한은 구조조정(및 대북투자), 북한은 자본재 산업 육성	본격적인 비핵화 시대 진입시	동해안
ICT 등 기술집약 산업	S/W, AI, 5G, VR, AR, 전기자동차, 스마트 팩토리, 스마트시티 등	4차산업혁명의 시대에 남한은 북한을 신기술의 테스트 베드 등으로 활용, 북한은 기술 발전 기회	시기 불문, 북한의 선호도 가장 높음	평양 등

<그림> 동북아 메타경제권 구축 개념도



자료: 안병민, “한반도 통합교통망 구축방향과 과제,” 연합인포맥스 창립 27주년 기념 컨퍼런스, 『신한반도 경제지도와 금융』 발표논문, 2018.5.29., p.40.

(3) 북한을 둘러싼 다자간 경제협력에 대한 재조명

□ 북한과의 양자간 협력의 증대 가능성에 따라 북한을 둘러싼 다자간 협력이 재조명되면서 이에 대한 관심이 크게 높아질 전망

- 한반도에서 특정 국가의 영향력, 정치적 영향력이든 경제적 영향력이든 과도하게 행사되는 것은 주변국 누구도 원치 않을 것임.
- 일종의 견제와 균형 논리가 작동하게 될 것

□ 사실 북한 스스로도 현재 중국과의 경제적 관계가 그러하듯이, 특정 국가에 대해 과도하게 경제적으로 의존하는 것은 극력 피하려 할 것임.

- 결국 다자간 협력의 필요성이 증가
- 또한 여러 가지 형태의 다자간 협력 실현 가능성
 - 한북중, 한북일, 한북러, 한북중일, 한북중러, 한북중일, 한북중일러 등

□ 이러한 조짐은 벌써부터 나타나고 있음.

- 즉 **남북중 고속철도** 사업임. 지난해 4월의 남북정상회담 직후인 5월, 도쿄에서 열린 한중일 정상회담에 참석한 리커창 중국 총리는 문재인 대통령에게 중국과 한국이 공동으로 서울-신의주-중국을 연결하는 고속철도 건설 사업을 추진할 것을 검토하자고 제안했고, 이에 문대통령도 긍정적으로 답변

□ 또한 북한 핵문제 해결과정에서 유엔개발계획(UNDP)의 지역협력 프로그램 중 하나인 **GTI(광역두만개발계획, Greater Tumen Initiative)**가 새롭게 각광을 받을 것으로 보임.

- GTI는 북한의 나진·선봉과 중국의 동북3성, 러시아 연해주 일부를 아우르는 광범위한 지역을 개발 대상으로 하는 협의체
- 원래 남북한과 중국, 러시아, 몽골 등 5개 회원국 체제였지만 2009년 북한이 탈퇴하며 4개 회원국만 남아 운영 중
- 동북아에는 유럽연합(EU), 아세안(ASEAN), 북미자유무역협정(NAFTA)에 비견될 만한 역내 협정이 없는데 GTI가 초보적인 수준이지만 유일하게 역내 협정의 형태를 갖추고 있음

□ 북한이 다시 가입할 경우 한반도, 중국, 러시아, 나아가 몽골까지 연결할 수 있는 다자간 협력체로 힘을 받을 수 있음.

- 우선 나진·선봉과 지린성, 나진·선봉과 극동 러시아를 연결하는 **수송 인프라** 구축이 우선적으로 추진 가능할 것으로 보임.

(4) 향후 과제

- 협력의 분야 설정 및 협력에 따른 혜택에 대한 인식의 중요성
 - 모든 지역 내 국가들이 협력을 통해 이익을 누릴 수 있어야 하는 것이 중요
 - 특히 향후 북한의 본격적인 개혁개방 및 경제개발에 따라 주변국들이 혜택을 공유한다는 공감대 형성이 중요

 - 각국이 공동의 운명을 갖고 있으며, 협력으로부터의 혜택을 받기 위한 동등한 책임을 부담해야 한다는 인식을 가지는 것이 중요
 - 이러한 인식이 있을 때, 각국은 공동의 정책 목표를 수립하고, 서로의 역할과 이익, 책임을 규명할 수 있게 됨.

- 우선은 각국의 북한 연구자 및 이해관계 당사자들 간의 교류 및 연구 사업
 - 현 단계에서 가장 필요하고 또한 가장 쉽게 할 수 있는 사업
 - 중앙정부 차원의 교류는 여건이 성숙한 이후에 추진

감사합니다.