

2011年 8月
博士學位論文

北韓 經濟政策決定의 影響要因에 관한
國際政治經濟學的 分析

朝鮮大學校 大學院

貿易學科

李 雪 威

北韓 經濟政策決定의 影響要因에 관한
國際政治經濟學的 分析

An Analysis on the Effect Factors of DPRK's Reform
and Opening Up Policies using IPE Theory

2011年 8月 25日

朝鮮大學校 大學院

貿易學科

李 雪 威

北韓 經濟政策決定의 影響要因에 관한
國際政治經濟學的 分析

指導教授 全 義 天

이 論文을 經營學 博士學位申請 論文으로 提出함

2011年 4月

朝鮮大學校 大學院

貿易學科

李 雪 威

李雪威의 博士學位 論文을 認准함

委 員 長	朝鮮大學校	教授	李城旼	印
委 員	朝鮮大學校	教授	李廷浩	印
委 員	朝鮮大學校	教授	李濟烘	印
委 員	朝鮮大學校	教授	金錫珉	印
委 員	朝鮮大學校	教授	全義天	印

2011年 6月

朝鮮大學校 大學院

【목 차】

ABSTRACT

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구방법과 내용	5
제2장 이론적 논의 및 분석틀의 구성	8
제1절 선행연구 검토	8
제2절 연구의 이론적 배경	15
1. 개방시스템이론	15
2. 국제정치경제이론	20
제3절 분석의 틀	24
제3장 북한 경제정책의 변천과정	26
제1절 북한 대내경제정책의 변천과정	26
1. 농업정책과 관리체제 개혁	26
2. 7·1경제개선조치의 시행	29
제2절 북한 대외경제정책 변천과정	33
1. 법률 제정과 대외경제합작사업	33
2. 대외무역 체제개혁과 현황	45

제4장 북한 경제정책결정의 내부요인 분석	56
제1절 북한 정치체제의 특성	57
1. 당-국가체제와 권력구조의 변화	57
2. 주체사상의 수립과 역할	62
3. 선군정치의 배경과 목표	70
4. 강성대국 전략	78
제2절 경제정책결정에 대한 정치체제특성의 영향	83
1. 경제위기와 계획경제체제 강화	83
2. 국내시장의 발전과 침체	97
3. 대외개방정책의 조정	103
제5장 북한 경제정책결정의 외부요인 분석	106
제1절 관련국의 대북정치정책 변화 분석	107
1. 미국 공화당과 민주당의 대북정치정책	107
2. 중국과 북한관계의 시험과 발전	114
3. 한국의 햇볕정책과 대북 강경정책	119
4. 일본의 대북 대화와 압박정책	131
5. 러시아의 대북관계 소원과 회복	131
제2절 관련국의 대북경제정책 조정	135
1. 미국의 대북 경제제재의 변화	135
2. 중국의 대북 경제협력 강화	141
3. 한국의 대북 경제협력과 제재	147
4. 일본의 대북 경제제재 강화	152
5. 러시아의 대북 경제협력 회복	157

제3절 북한의 경제정책결정에 미치는 영향	161
1. 미국이 북한경제정책결정에 미치는 영향	161
2. 중국이 북한경제정책결정에 미치는 영향	165
3. 한국이 북한경제정책결정에 미치는 영향	170
4. 일본이 북한경제정책결정에 미치는 영향	173
5. 러시아가 북한경제정책결정에 미치는 영향	176
제6장 결 론	179
참고문헌	185

【표 목 차】

<표 2-1> 국제정치경제학의 주요 학설 비교	22
<표 3-1> 7·1 경제개선조치 주요 내용	30
<표 3-2> 나진-선봉 자유경제무역구 단계별 개발 목표	37
<표 3-3> 사회주의국가 대북한의 경제원조(1945-1970)	48
<표 3-4> 북한의 무상원조 및 차관 도입 실적	49
<표 3-5> 1985-1991년 대북 투자기업 현황	51
<표 3-6> 북한의 년도별 대외무역 추이	52
<표 3-7> 북한의 국가별 무역거래 구성비(1991-1999)	52
<표 3-8> 북한 대외무역 동향	53
<표 4-1> 주체사상 체제의 형성과정	63
<표 4-2> 북한 4대 군사노선의 정책목표	73
<표 4-3> 북한의 식량 수급량 추이	85
<표 4-4> 북한의 주요 원자재 공급 추이	86
<표 4-5> 북한의 에너지 공급 추이	88
<표 4-6> 북한의 발전설비용량과 발전량	89
<표 4-7> 북한의 재정규모 추이	91
<표 4-8> 북한의 외채규모 추이	92
<표 4-9> 북한의 시장 변천사	98
<표 4-10> 경제관리개선조치의 내용과 2005년 이후 제한 내용 비교 ...	101
<표 5-1> 상생공영 정책의 체계	123
<표 5-2> 90년대 북·중 무역현황	142
<표 5-3> 90년대 북한의 식량도입 실적	143

<표 5-4> 90년대 북한의 원유도입 실적	143
<표 5-5> 2000년대 북한의 대중국 무역의존도	144
<표 5-6> 2000년대 북·중 무역 현황	145
<표 5-7> 남북교역액 추이	147
<표 5-8> 2000년 이후 북중·남북 무역의존도 비교	148
<표 5-9> 한국의 대북 에너지 관련 설비·자재 제공현황	150
<표 5-10> 90년대 북일 무역 현황	153
<표 5-11> 2000-2008년 북일 무역 현황	155
<표 5-12> 90년대 북한과 러시아의 무역 현황	157
<표 5-13> 미국의 대북 경제제재의 원인과 관련 법	163

【그림 목 차】

<그림 2-1> 분석의 틀	25
<그림 3-1> 북한의 외국인투자 관련 법체계	35
<그림 4-1> 북한의 국가목표와 개혁개방	76
<그림 5-1> 2004-2009년도 길림성과 전국 대외무역 의존도 비교	166

ABSTRACT

An Analysis on the Effect Factors of DPRK's Reform and Opening Up Policies using IPE Theory

Li, Xue-Wei

Advisor : Prof. Jun, Eui-Cheon, Ph.D.

Department of International Trade

Graduate School of Chosun University

Since 1990's, because of the collapse and disintegration of the Soviet Union and Eastern Europe, DPRK lost the main foreign economic contact. Besides, the centralized planned economy system at home revealed its rigidity day by day and natural diseases happened frequently at that time. All this led to a serious economic crisis in DPRK. In order to recover and develop the economy, DPRK started to seek a new way of development and carefully tried reform and opening.

During the twenty years' development, DPRK has done some adjustments to the domestic reform and the outside opening and some of the policies played quite a positive promotion role. However, the reform and opening of DPRK proceeded really slowly. The enforcement of the policies also lacked stability and permanency. In the reform, steps backwards even happened. This is mainly limited by North Korea's own condition and the outside environment.

Considering DPRK's own condition, since 1990's, it has been facing two subjects: one is to protect and strengthen the present structure; the other is to

get rid of the economic predicament. At present, for the centralized political DPRK, the maintenance of the system is irreplaceable and highest national interests. DPRK enforces a one-party controlled , centralized political system, taking 'Juche thought' as its guiding thought, Songun politics as its guiding principle and construction of a big socialized country as its strategic aim. All aspects of politics, economy, military and social life take orders from the only governor. Under the centralized political system, the formulation and enforcement of the domestic and outside economic policies inevitably gets a direct and close control from the political system. Therefore, DPRK's political system's features and trends will necessarily effect the direction of the formulation and enforcement of economic policies and determine the process of the reform and opening.

The manifestation of the centralized political system in economic field is the enforcement of the planned economic system. Since the 90's, DPRK has got stuck in the serious economic difficulty and the rationing system under the planned economic governance system got into crisis. In order to maintain living, DPRK allowed the existence and development of the market. However, the development of the market brought a lot of side effects, which were regarded as a dangerous factor for the stability of political power. Therefore, since 2005, as the centralized political system became more and more conservative, the economic policies were constrained directly and the corresponding policies were made as well. On the one hand, the conservatism in politics directly led to the stronger control of the domestic market in economic field and reinforcement of the maintenance and consolidation of the planned economic governing system; on the other hand, in order to get rid of the domestic economic difficulty and to achieve the strategic objective towards a strong power, DPRK tried to open up outside markets and showed will to promote the opening, though at the same time it started to enclose the domestic markets.

As for the outside environment of the opening of DPRK, the main influential countries are America, China, South Korea, Japan and Russia. Because the neighboring countries' policies objectives towards DPRK are different, according to the changes of the national interests, these policies are in constant change in different times. However, the dominant tone of the policies towards DPRK determines whether these countries mainly blockade and impose sanctions against DPRK, or communicate and cooperate with DPRK. Besides, this also poses a profound effect on DPRK's domestic and outside economic politics.

Among the neighboring countries, America is the biggest outside opposite factor in DPRK's opening. Because America and DPRK haven't achieved relation normalized, America doesn't change its hostility and containment towards DPRK, though America's policy became a little mild in Clinton Administration and the end of George W. Bush Administration. Constrained by this dominant tone of the policy towards DPRK, America mainly imposes sanctions and blockades the DPRK's economy, which impels DPRK to seek the recovery and development of the economy by relying on its own efforts and tend to push Songun politics route. Under the guide of the Songun politics route, DPRK performed 2 nuclear tests. In the 2009's representative members' election, the figures from the headquarters also increased. DPRK's political institution tends to be more and more conservative, which constrains its opening tendency.

Because of the existence of Japanese American Alliance and Korean American Alliance, US-DPRK relations directly ties up the development of inter Korean relations and DPRK-Japanese relations. When the cold war came to the end, the international environment tended to be mild on the whole. South Korea seeks to play a larger autonomy in the policies towards DPRK by its strong economic strength and the protection of the Korean American relations. Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun Administrations implemented the policy of reconciliation and cooperation toward DPRK and inter Korean political relations

turned to be milder and economic cooperation also made considerable progress. However, America's policy towards DPRK constrains and controls the process of inter Korean reconciliation and cooperation, which made South Korea's reconciliation and cooperation policy towards DPRK hard to achieve a breakthrough. After Lee Myung-bak took office, he turned to follow America's tough policy towards DPRK and Inter-Korean economic cooperation came to a standstill. Japan's policy towards DPRK is deeply constrained by American's policy towards DPRK and also influenced by the changes of DPRK's policy. In recent years, Japan implemented the policy of following America. Its policy towards DPRK has changed from the mild attitude in the early time of cold war to a tough attitude. Japan's economic policy towards DPRK is based on blockade and sanctions. Furthermore, Japan sometimes took more severe sanctions policy towards DPRK than America.

As America, Japan and South Korea's policies towards DPRK tended to be tough, DPRK strengthened its communication and cooperation with China and Russia and the economic reliance has increased as well, esp. DPRK enlarged its opening up to China. China becomes the biggest contributing factor in North Korea's opening up. Since the late 1970's, as the international relations became mild, China has constantly promoted the reform and opening up policy and the work center shifted to economic construction. Creating a stable environment and maintaining and preserving economic development is China's highest national interests. China actively promotes economic cooperation with North Korea, on the one hand is to help DPRK recover and develop its economy, preventing it collapse because of economic predicament, which will influence China's safe environment that is necessary for China's economic construction; on the other hand, by promoting DPRK's reform and opening up, further deepen China's reform and opening up and achieve China's revitalization of northeast old industrial base. Russia-DPRK relations have undergone the coldness at the early

time of the Cold War to the continued recovery and strengthening since the 90's. Russia hopes to keep its influence on DPRK and promotes the economic development in the fast east area by economic cooperation with DPRK, South Korea, and China.

Under the interaction of internal and external factors, DPRK's economic policy was adjusted to Addition putting policy on the condition of possession of nuclear weapons. In accordance with changes of political relations with China and South Korea, DPRK adjusted the direction of the opening to China from South Korea. DPRK's will of possession of nuclear weapons aims to maintain the security of the political system, force the neighboring countries to strengthen the concern for the interests of the DPRK, reduce the international community's economic sanctions on North Korea, ease the pressure on the domestic economy and create a good environment for opening up. But DPRK's economic policy in the process of concrete implementation will face many obstacles. In the internal reform, because DPRK has not got rid of economic difficulties and the rationing system under planning economic management has not fully recovered, the market can't be closed completely. DPRK will fall into a dilemma - unable to laissez-faire market nor limit the market. In the opening, the DPRK will continue to caution the wave. From DPRK's own reality, concerns on institutional security limit DPRK's reform and opening up and the planned economic management system contradicts with market economy.

Besides DPRK's economic foundation is weak and the marketing economic factor is too tiny to influence the power of the government's reform, which limits the tendency of opening up in North Korea. Particularly, the strategy of the possessing nuclear weapons is contrary to the denuclearization policy of the neighboring countries including China, which leads to a lack of a good external environment for reform and opening up. DPRK's opening up also got into dilemma.

Although now there are still many barriers existing in the DPRK's reform and opening up, it should be noted that DPRK will still be possible to drive reform and opening up. In the DPRK regime transition, DPRK creates external stress to strengthen the internal unity. When DPRK's regime is stable, the DPRK will return to the negotiating table with neighboring countries and in order to attract more capital to promote economic development, DPRK is likely to get serious with the opening up question.

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

오늘날 세계경제의 발전 추세는 세계화 및 지역경제의 통합을 총체적 특징으로 하고 있다. 하지만 동북아 역내 국가들은 비록 경제발전 수준·천연자원·산업구조·노동력 및 자본과 기술 등 측면들에서 상호보완적 관계를 맺고 있음에도 불구하고 역사적, 현실적 측면에서의 나타나고 있는 문제들로 인해 여전히 지역화·제도화된 높은 수준의 지역협력을 이끌어내지 못하고 있다. 여기서 제시되는 관건은 바로 북한이 아직 적극적인 개혁개방의 자세를 갖추고 있지 못하다는데서 기인된다. 북한은 동북아 중심지역에 위치한 국가로 다자협력을 이끌어내는 과정에서 상당히 중요한 변수로 작용한다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 북한은 오히려 현재 동북아지역 경제협력에서 가장 취약한 고리로 존재하고 있으며 또한 동북아지역 경제협력에 대한 참여도도 가장 낮은 수준에 놓여 있다. 만약 북한을 적극적인 참여로 이끌어내지 못한다면 동북아지역 협력은 상당한 난관들에 봉착하게 될 것이다. 이러한 맥락에서 최근 들어 북한 개혁개방문제는 학계의 광범위한 관심을 받으면서 중요한 논의의 대상으로 부상하고 있다.

1990년대 초, 북한은 일찍 나진-선봉지역을 자유경제무역구로 설정하였고 또한 외자 및 선진기술 유치를 목적으로 일련의 정책법규를 제정하는 등 투자환경개선을 위해 적극 노력해 왔었다. 그러나 제한적으로나마 진행된 이러한 북한의 대외 개방 노력은 여러 가지 국내·외 요인들에 의해 실질적인 성과를 이루어내지 못했다. 구소련 붕괴 및 동구 사회주의 진영의 해체는 북한 경제발전을 위한 대외 지원을 끊어 놓으면서 북한에 거대한 충격을 주었다. 고도로 집중된 계획경제 관리체제는 점점 경제 및 사회발전의 수요를 충족시키지 못하였고, 1994년 김일성 주석의 사망과 1995년 이후 연이은 심각한 자연재해, 그리고 국제사회의 경제적 제재는 북한을 체제붕괴의 직전으로까지 몰아갔다. 생사존망의 위기적 상황에서 김정일은 경제발전을 희생시키고 군사적 힘을 강조하는 이른바 '선군정치' 노선을 선택하게 되

었다.

1998년 북한정치의 정면에 나선 김정일은 '선군정치'의 가치를 높이 들고 사회주의 강성대국을 건설한다는 국가전략의 목표를 제시했다. 그 이듬해 북한은 '신년공동사설'을 통해 강성대국 건설목표를 강조함과 동시에 경제발전의 중요성을 강조하기 시작하였다. 뿐만 아니라 국내정치체제를 공고히 하기 위해 북한은 대외적으로 전방위적인 외교정책을 전개하기 시작했다. 이에 따라 2000년 남북정상회담을 성공리에 진행했고 또한 이를 계기로 중국 및 러시아간의 우호관계를 발전시켜 나갔다. 뿐만 아니라 미국 및 일본 등 국가들과의 관계개선을 위해서도 보다 적극적으로 행동했다. 정치환경이 안정되자 심각한 경제난을 타개하기 위해 북한은 점차 대내 경제에 대한 개혁을 시도하였다. 2002년 7월 1일, 북한은 경제관리개선조치를 발표하고 물가 및 임금정책에 대한 정책적 조정을 통해 국가배급제의 실패로 나타나는 일련의 국내 문제들을 극복하고자 했다. 대외적으로도 대외개방의 범위를 넓혀가기 시작했다. 나진-선봉 자유경제무역구를 설립한 이후, 북한은 신의주특구·개성공업지구·금강산 및 개성관광사업 등을 추진했다. 이 시기에 북·중 경협 보다는 남북정상회담을 계기로 한국과의 경제협력이 보다 활발히 전개되었다. 그 결과 개성공업지구, 금강산·개성관광사업의 추진은 북한에 상당한 경제이익을 창출해 주었을 뿐만 아니라 일정한 정도에서 한국과의 긴장 및 적대관계를 완화시키는 데도 긍정적인 역할을 담당했다.

그러나 미국이 대량 살상무기 확산방지를 안보전략의 중점으로 선택하면서 점차 북한의 핵개발계획을 문제 삼기 시작했다. 전체적으로 보았을 때 북미 양국은 비록 「제네바합의」에 동의하였지만 서로의 약속이 제대로 이행되지 않아 양국 간 상호 불신의 골이 깊어지기만 했다. 특히 9.11테러사건이후 미국은 안보의 중점을 대량 살상무기 확산방지 및 반테러활동에 둬으로써 북한을 주요 위협국가의 하나로 지목했다. 북미관계가 악화되면서 개혁개방을 위한 국제환경이 또 다시 악화되자 북한의 군부세력이 국가권력의 중요한 자리를 차지하게 되었으며, 이에 북한 지도부의 보수화 성향은 강해지기 시작했다. 이러한 보수화 경향의 대표적인 사례가 바로 핵개발이다. 2006년 10월과 2009년 5월에 걸쳐 북한은 두 차례의 핵실험을 단행했고 또한 이러한 핵 역량을 기반으로 북미관계 정상화를 실현함으로써 자국에

불리한 국제환경을 변화시키고자 했다. 체제유지를 위하여 북한의 대내 개혁정책 역시 날로 보수화되기 시작했다. 그 이유는 북한 내부에서의 시장의 지속적인 확대가 북한 정치체제에 상당한 부담으로 작용했기 때문이다. 따라서 기득권 세력들은 자신의 이익을 수호하기 위해 국내경제영역에서 시장에 대한 통제를 강화했으며 또한 경제 및 사회에 대한 감시와 통제를 강화함으로써 체제의 안정을 유지하고자 했다.

북한 정책이 날로 보수화되고 또한 '핵 보유' 정책이 확립되기 시작하면서 대외 개방 환경은 점차 악화되었다. 북한의 2차 핵실험 이후 오바마 정부는 대북 강경태도를 고수하고 경제제재의 강도를 높였다. 일본도 납치사건 문제와 북핵문제를 연계시켜 북한에 대한 견제를 강화하면서 대북제재의 행렬에 적극 동참하기 시작했다.

한국정부도 이명박 정부 출범 이후 그동안 실시되었던 대북 포용정책의 실효성에 대한 문제를 제기하면서 포용정책 대신 '비핵·개방·3000'의 대북정책을 제시하면서 남북관계는 경색국면으로 접어들기 시작했다. 특히 천안함 사건과 연평도 포격사건이후 남북관계는 일촉즉발의 위기상황을 맞이하게 되었다. 이러한 과정 속에 한국내부에서는 안보문제가 거론되면서 한미동맹 강화의 목소리가 높아지기 시작했다.¹⁾ 이처럼 남북간의 정치·군사적 대립은 쌍방 간의 경제협력에도 심각한 영향을 미치면서 남북교역이 크게 감소했을 뿐만 아니라 금강산·개성 관광사업도 답보상태에 놓이게 되었고 개성공단 사업의 추진도 지지부진한 상태에 처하게 되었다.

이러한 국제사회 제재 속에 북한은 경제난을 타개하기 위한 방편으로 북·중 경협을 강화해 나가기 시작했다.²⁾ 또한 이와 시기를 같이하여 중국 정부도 동북 노공업기지(老工業基地) 진흥전략의 일환으로 2009년 11월 "중국 두만강지역 협력개발 기획강요 : 창지투 개발·개방 선도구 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)"라는 지역개발 계획을 발표하였고 이를 국가전략 수준으로 격상시킨다고 발표 하였다. 이러한 상황에서 북한도 2010년 초반부터 중국과의 경제 협력을 보다 강화시키는 모습을 보였다. 나진경제특구를 특별시로 격상시켰고 나진

1) 전봉근, "북한 변화 유도를 위한 주변국 대화 전략", 「통일경제」, 현대경제연구원, 2011.2.25. p.18.

2) 임수호, "북·중 경제밀착의 배경과 시사점", 「Issue Paper」, 삼성경제연구소, 2010.10.1. p.5.

향을 중국에 개방하고 또한 신압록강 대교 건설에 적극적으로 참여하는 모습을 보였다.

결과적으로 한미동맹의 강화를 계기로 한중관계의 갈등은 심화되면서 2008년 한·중 간에 맺은 전략적 협력 동반자관계는 새로운 도전에 직면하게 된 반면 북·중관계는 보다 밀접한 협력관계로 발전되는 양상을 보였다. 김정일은 2000년 이후 중국을 7차례에 걸쳐 방문하였으며, 2010년 8월 이후 최근 이례적으로 연이어 2차례 중국을 방문하면서 북·중간의 '전통우의'를 과시했다.³⁾

한편 북한에서는 2010년 김정은이 국방위원회 부위원장직을 맡으면서 김정일 후계자 승계작업이 본격화되기 시작했다. 2008년 이래 불거진 김정일 건강설 등을 고려할 때 북한은 현재 권력교체의 과도기에 놓여있다고 볼 수 있을 것이다. 현재의 북한 상황은 20세기 90년대 초의 권력과도기와 유사한 점들이 많다. 경제난, 열악한 외부환경, 군부세력의 강화 등이 바로 그것이다. 북한은 또 다시 경제발전의 기회를 희생시키고 체제안정에 집중할 것인가? 개혁개방정책은 어떠한 방향으로 변화할 것인가? 이러한 문제들은 보다 체계적인 이론 분석들을 통하여 심층적으로 논의되어야 할 부분이라고 판단된다.

이 논문은 바로 이러한 시각에서 북한 경제정책의 개혁과 개방에 영향을 미칠 수 있는 내부요인과 외부요인을 국제정치경제학적 접근을 통하여 분석하고자 한다. 또한 이러한 내부요인과 외부요인의 상호작용을 통해 나타나는 북한의 경제정책결정의 향후 방향을 전망해보고자 한다.

3) 현대경제연구원, "김정일 위원장의 방중 결과와 시사점", 『經濟週評』, 11-20(통권447호), 2011.5.27. p.2.

제2절 연구방법과 내용

오늘날 일국의 지역협력과 관련한 대부분의 연구는 경제협력의 측면만 강조하면서 국가 간, 지역 간 협력을 단순히 국제경제행위로만 보는 경우가 많다. 대북문제의 경우에도 주로 기반시설·산업구조·경제법규 등 투자환경 및 북한이 직면한 경제위기와 국내개혁 및 대외경협 등의 영역들을 중심으로 연구가 진행되고 있다.

그러나 이러한 경제행위의 내면에 존재하는 정치적 동기에 대해서는 아직 심도 깊은 연구가 이루어지고 있지 않다. 또한 북한의 개혁개방문제를 정치학과 경제학 각각의 독자적인 학문적 시각으로 접근하고 있기 때문에 복잡하고 폐쇄적인 북한체제와 경제정책의 변화를 다차원적으로 예측하는 데에는 많은 한계를 보인다. 따라서 북한의 개혁개방문제는 정치와 경제영역을 포괄하는 종합적인 분석적 시각과 인식론이 필요하다.

일반적으로 북한의 경제정책과 개혁개방의 결정요인을 분석하는 국내·외 선행연구에서는 크게 두 가지 인식론이 존재한다. 그 첫째는 북한의 특수한 독재체제가 개혁개방의 결정적 장애요인으로 작용한다는 인식이며, 둘째는 북한과 관련된 주요 국가들의 북한에 대한 정치경제적 제재가 북한 개혁개방의 결정적 장애요인으로 작용한다는 인식이다.

그러나 본 연구는 기본적으로 정치경제체제를 하나의 유기적인 시스템으로 인식하며, 북한체제 역시 하나의 구체적인 사회시스템으로 이러한 속성을 지닌다. 이러한 시스템이론에 입각하면 하나의 시스템은 개방성과 폐쇄성의 통일이라 할 수 있으며, 폐쇄상태의 시스템은 필연적으로 붕괴된다.

따라서 북한의 경제정책의 개방 여부는 북한의 정치와 경제시스템 자체의 내부 성격, 외부환경의 성격 및 내부시스템과 외부 환경간의 상호작용 성격에 의해 결정된다는 개방시스템이론을 본 연구의 인식론으로 채택한다.

현재 북한의 상황을 놓고 볼 때 북한의 개혁개방은 아직 초기단계에 놓여 있다고 볼 수 있으며, 북한의 정치체제에 경제체제가 상당한 영향을 미칠 만큼의 발전 단계에 도달하지 못한 것으로 보인다.

따라서 본 연구에서는 북한이 본격적으로 개혁개방 정책을 추진하지 못하고 있

는 주요 원인은 바로 북한 내부의 경제상황과 정치체제 및 북한 외부환경 등의 시스템 요인들이 아직 충분한 상호작용을 이루어내지 못하기 때문이라고 판단한다.

한편 현실주의적 국제정치경제이론은 현실주의이론과 국제정치경제이론이 상호 결합된 산물로 경제에 대한 정치의 결정성, 경제체제에 대한 정치체제의 영향 등을 강조한다. 따라서 현실주의적 국제정치경제학(International Political Economic, IPE) 이론은 북한 개혁개방과 국제정치경제환경의 상호작용 현상을 설명하는데 유력한 분석적 도구를 제공할 수 있다.

따라서 본 연구는 개방시스템이론과 현실주의적 국제정치경제이론을 배경으로 하여 1990년대 이후 북한 경제정책결정의 내부와 외부 영향요인들을 분석하고, 향후 북한 개혁개방과 경제정책결정의 방향을 전망해 보고자 한다.

본 논문의 구성과 내용을 요약하면 다음과 같다.

제1장 서론에 이어 제2장 이론적 논의에서는 선행연구에 대한 분석과 본 연구의 이론과 분석틀을 제시한다.

제3장에서는 북한의 주요 경제정책을 대내·외적 정책으로 구분하여 이를 각각 시기별로 분석했다. 이를 요약하면 국내국제정치 및 경제 환경의 변화에 따라 북한은 20세기 80년대 중엽부터 법률·법규 정비와 무역체제 개혁을 진행하였다. 이후 1990년대에 들어 북한은 외자유치를 위해 헌법을 수정하고 대외무역관리체제를 정비하였으며, '나진-선봉자유무역지대'를 설립하였으며, 농업을 경제개혁의 중점으로 제시했다. 2002년 '7·1경제개선조치'의 시행으로 경제회복에 새로운 활력소가 제공되었고 신의주경제특구, 개성공단과 금강산관광사업 추진 등 다양한 개방 조치들이 취해졌다. 그러나 북한은 국내 정치경제적 요인과 외부 환경의 제약으로 개혁개방에 대해서는 상당히 신중한 태도를 보였다.

제4장에서는 현실주의 정치경제이론에 입각하여 북한 내부요인들이 북한 경제정책결정에 미친 영향을 분석하였다. IPE이론의 시각에서 볼 때, 북한은 정치와 경제 관계가 심각하게 괴리된 특징을 보이고 있다. 비록 경제적 측면에서 볼 때 개방의 필요성이 절박한 상황이지만 집권적 정치체제, 주체사상, 선군정치, 강성대국 등 개혁개방과 서로 배치되는 체제특성을 지니고 있다. 환언하면 이러한 정치체제는 북한 개혁개방에 심각한 부정적 영향을 미치고 있는 것이다.

제5장에서는 IPE이론에 근거하여 국제환경이 북한정치체제에 미치는 영향과 이의 경제정책결정에 미치는 영향을 단계적으로 분석하였다. 즉 관련국들은 북한의 정치적 의도에 따라 대북정책을 변화시켜 왔으며 대북제재 또는 협력 등 상이한 경제정책으로 북한의 개혁개방정책에 영향을 미친다. 그러나 관련국들이 자국 이익에 기반을 두어 서로 상이한 대북정책을 전개함으로써 북한 개혁개방의 국제환경은 보다 복잡한 국면을 띠게 되었다.

마지막 제6장에서는 본 연구결과를 요약하고 북한 개혁개방과 경제정책결정의 방향을 전망해 보았다.

제2장 이론적 논의 및 분석틀의 구성

제1절 선행연구 검토

지금까지 학계에서 북한의 개혁개방에 관한 연구는 그다지 많지 않은 바, 그 주된 원인을 놓고 보면, 하나는 북한의 개혁개방 진척이 아주 완만하고 대외무역 규모 역시 작아 세계경제에 영향력 또한 크지 않기 때문이다.

다른 하나는 북한의 정치체제는 고도로 집중되어 있으며 폐쇄적이고 신비성마저 띠고 있어 북한 관련 자료 획득에 어려움이 있으며, 또 북한의 정책은 불안정하며 그 정책의도도 명확하지 않아 온갖 추측을 가능케 하고 있기 때문이다.

북한 개혁조치의 목적과 성격에 대한 학자들의 견해는 서로 다르다. 구체적으로 크게 세 가지 접근방법으로 나눌 수 있는데 경제개혁을 중심으로 평가하는 시장형 개혁으로 보는 시각, 체제내적 계획효율화 조치로 보는 시각, 체제전환과정의 일부로 보는 시각이다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 시장지향형 개혁으로 보는 시각이다.⁴⁾ 개선조치에 따른 시장가격의 간접인정, 계획 및 가격제정의 분권화, 시장 경제화의 시작이라는 해석이 그것이다. 김연철(2002)은 시장 지향적 개혁으로 보는 시각은 2002년 7월부터 북한의 신경제 전략은 분권화와 화폐 임금제, 적극적인 경제개방, 그리고 대외관계개선으로 나타나고 있다고 한다. 경제개혁 수준은 행정가격의 비탄력성과 사적영역의 불인정 등으로 미흡하나, 계획기반이 약화된 거시 경제적 구조를 고려할 때, 장기적으로 시장지향형으로의 변화 방향을 보여주고 있다는 것이다.⁵⁾

둘째는 사회주의 경제체제의 정상화 또는 체제내적 계획효율화 조치로 보는 시

4) 시장경제 지향으로 평가하는 주요 논자들은 김연철, "북한 신경제 전략의 성공조건", 「국가전략」, 제8권(4), 세종연구소, 2002; 박석삼, "최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망", 한국은행, 2002.8.22; 김연철·박순성 편, 『북한 경제개혁 연구』, (서울: 후마니타스), 2002; 박석삼, 『최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망』, (서울: 한국은행), 2002; 윤덕룡·이형근, "북한의 물가인상 및 배급제 폐지의 의미와 시사점", 「오늘의 세계경제」, 제02-24호, 대외경제정책연구원, 2002; 박순성, "경제관리 개선조치(2002.7.1)이후의 북한 경제", 북한경제포럼, 제31차 세미나 발표논문, 2003. 등이 있다.

5) 김연철, "북한 신경제 전략의 성공조건", 「국가전략」, 제8권(4), 세종연구소, 2002, pp.5-12.

각이다.⁶⁾ 조동호(2002, 2003)에 의하면 계획효율화, 혹은 유도형 계획경제로의 변화로 보는 시각은 북한 당국의 계획정상화에 대한 의지, 소유권 및 가격정책의 제한성 등을 주목하며 시장 지향적 개혁 시각에 반대한다. 다만 과거의 계획경제체제가 전통적인 스탈린식의 명령형 계획경제이었다면, 이제는 하부단위의 자율성과 인센티브 제고를 바탕으로 하는 분권적 혹은 유도형(indicative) 계획경제로의 변화라는 것이다. 그러나 명령형 계획경제에서 분권적 계획경제로의 변화가 시장경제 혹은 사회주의 시장경제로의 변화를 담보해 주는 것은 아니라는 점을 유념해야 한다고 주장한다.

한편 북한 경제개혁의 목적과 성격에 대하여 중국학자들은 시장경제 성격을 띠고 있지 않다고 한다. 陳龍山(2002, 2004)은 이번 개혁의 근본적인 목적은 경제위기를 극복하고 북한식 사회주의 정치, 경제체제를 공고히 하기 위한 것이라 하였다. 북한의 경제체제 개혁은 계획경제의 틀 안에서 진행된 것으로 미시경제 영역, 즉 경제관리 측면에서 진행된 조절과 변화에 불과하며 그 발전방향을 놓고 보면 시장경제와의 거리는 아직 멀다는 것이다.⁷⁾ 朱遼野(2002)도 북한정부가 추진하고 있는 개혁은 장기간 동안 지속되어 온 경제적 곤경에서 벗어나기 위한 것으로 근본적인 목적은 집권정치를 유지하고 공고히 하기 위한 것이며 시장경제체제를 수립하려는 것은 아니라고 한다.⁸⁾ 徐文吉(2003)은 북한 방문을 다녀온 후 북한이 시장화 개혁을 하고 있다고 볼 수는 없다고 분석하였다.⁹⁾

북한의 공식 이데올로기와 거시 경제적 현실을 구분해야 한다. 노동신문이나 경제연구 등 북한의 공식매체들은 분권화 개혁이나 시장화 개혁을 수정주의로 비판하면서 여전히 사회주의 계획경제의 우월성을 강조하고 있다.¹⁰⁾

6) 대표적으로는 조동호, "계획경제 시스템의 정상화-최근 북한 경제 조치의 분석 및 평가", 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2002.8; 연하청, "북한과 중국의 경제특구", 명지대학교 경제경영연구소 세미나발표문, 2002.10.21; 양문수, "북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로", 「비교경제연구」, 제12권(2), 한국비교경제학회, 2005; 권영경, "7·1조치 이후 북한정권의 경제개혁·개방전략과 향후전망", 「북한연구학회보」, 제12권(1), 북한연구학회, 2008참조.

7) 陳龍山, "試論朝鮮近期經濟改革", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2002年第4期, p.7.; 陳龍山, "朝鮮經濟報告", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2004年第3期, p.12.

8) 朱遼野, "朝鮮經濟改革的走勢分析", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2002年第3期, p.37.

9) 徐文吉, "朝鮮'先軍政治'與'秩序調整'解讀-高訪歸來話朝鮮", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2003年第1期, p.40.

셋째는 양자의 속성을 동시에 갖고 있는 체제전환의 과도기적 성격을 갖고 있다는 시각이다. 이찬우(2003)는 중국과 비교를 통해 '7·1경제관리개선조치'가 계획경제의 분권화, 가격기능의 정상화, 임금보전에 의해 구매력 유지, 기업경영의 독자성 확대 등의 내용으로 이루어 졌다고 보았다. 그는 이 같은 경제정책이 명령형 계획경제로의 완전한 복귀가 아니라 계획경제의 지도적 원칙을 유지하면서 시장경제가 갖고 있는 효율성을 수용하는 방향으로 개선되고 있다고 주장한다. 그는 이를 '명령형 계획경제'를 '지도형 계획경제'로의 개선이라고 주장한다.¹¹⁾ 양문수(2005)는 북한의 시장화는 방임적 시장화라고 판단하고 있다. 시장화는 기업과 가게 등 말단 경제주체들의 자력갱생 차원에서 추진되고, 국가는 기업에 대해 생산에 필요한 노동, 자본, 원자재 등을 공급해 주지 않는다는 것이다. 물론 북한당국이 지향하는 것은 관리가능한 시장화이다. 즉 시장화를 확대하되 국가가 관리할 수 있는 수준의 것으로 묶어둔다는 것이다.¹²⁾

노튼(Barry Naughton, 1995)은 중국의 개혁을 "자신의 방식대로 그림을 그릴 수 없었던, 제한된 능력을 가진 정치 지도부에 의해 추진"되었다는 점을 강조하면서 경제개혁의 의도하지 않은 결과를 주목하고 있다.¹³⁾ 고든 화이트(Gordon White)는 공산주의 세계의 시장개혁을 '호랑이 올라타기'로 묘사했다.¹⁴⁾ 계획경제에서 시장 메커니즘의 도입은 자연발생적인 확산효과가 있다. 부분 개혁조치는 연관 분야에 파급효과를 미치면서, 시장개혁으로 진화하는 경향이다.

북한의 대외개방에 대한 연구를 보면 북한과 관련국가 간의 협력을 주요 내용으

-
- 10) 고정웅·리준항, 『조선로동당의 반수정주의 투쟁경험』, (평양: 사회과학출판사), 1995; 김정일, 『가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자』, (평양: 조선로동당출판사), 2002; 서영식, "사회주의 로동보수제에서 국가와 개인의 이익에 대한 企業利益 작용", 『경제연구』, 제2호, 평양과학백과사전종합출판사, 2001.
- 11) 이찬우, "북한의 7·1경제관리개선조치와 1980년대 중국개혁비교", 고려대학교 북한학연구소, 제4회 국제학술세미나, 2003, p.76; 조영국, "북한 개혁 개방정책의 성격에 관한 연구-7·1경제관리개선조치의 내용과 특징을 중심으로", 『북한연구학회보』, 제9권(1), 북한연구학회, 2003.
- 12) 양문수, "북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로", 『비교경제연구』, 제12권(2), 비교경제연구학회, 2005, p.44.
- 13) Barry Naughton, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge and New York: Cambridge Univ. press, 1995.
- 14) Gordon White, *Riding the tiger: the politics of economic reform in post-Mao China*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1993.

로 하고 있다. 한국과 북한의 경제협력에 관한 한국 학자들의 연구는 아주 많다. 두 나라 간의 경제교류와 협력에 대해 한국에는 두 가지 견해가 있는데, 하나는 정치와 경제를 나누어 논의해야 한다는 주장으로 경제적 교류와 협력을 통하여 인적·물적 자원의 교류를 확대하며 점차적으로 민족 동질성과 상호 신뢰를 회복하고 양국의 경제적 교류와 협조를 통해 북한의 경제 발전을 추진하여 한국과 북한 경제 공동체를 형성하여 최종적으로 통일이라는 목적을 실현한다는 것이다.

다른 하나는 정치와 경제를 함께 논의해야 한다는 주장이다. 즉 경제적 교류와 협력은 정치관계의 개선을 전제로 해야 한다는 것으로, 이 주장은 북한에 대한 무조건적 원조를 조건부 원조로 변화시켰다. 북한 개방에 대한 중국의 역할을 두고 한국 학자들은 한반도 문제해결의 관건으로서의 북한의 개혁개방을 유도해 가는데 있어서 가장 건설적인 역할을 수행할 수 있는 조건과 영향력을 갖고 있는 국가는 중국이 될 것이라고 하였다. 한국은 중국과의 경제·정치·안보적 대화를 더욱 강화하면서 북한의 개혁개방에 대한 중국의 적극적인 역할을 끌어내기 위한 다양한 정책을 개발해 가야 할 것이라고 주장한다.¹⁵⁾

남북한 경제교류와 합작에 관한 연구가 진행됨과 동시에 학자들은 북한에 대한 제재에도 많은 관심을 가지기 시작했다. 대북정책의 효과성에 대한 연구에서 김상기(2007)의 연구가 가장 대표적이다. 그는 대북제재에 대한 실증분석을 통해 비록 대북제재가 지속적으로 진행되고 있지만 북한의 경제규모는 1998년 이후 오히려 커지고 있고, 대외무역 의존도도 여전히 최하위 수준이기는 하지만 계속 높아지고 있음에 주목하고 있다. 또 이석(2010)은 일본의 대북제재에 대한 실증분석을 통해 일본의 대북제재 이후 그 무역량은 한국으로 전환되었다는 결론을 내렸다.¹⁶⁾

15) 박두복, "북한의 개혁·개방과 중국모델", 「시민정치학회보」, 제5권, 시민정치학회, 2002, p.29. 양문수, "현 단계 남북경제교류협력의 쟁점과 과제", 「북한연구학회보」, 제9권(2), 북한연구학회, 2005; 양문수, "이명박 정부의 남북경협 평가와 2009 전망", 민주정책연구원 정책토론회 자료집, 2009. 장명권, "남한과 북한의 경제협력 확대 방안과 전략-경제평화론적 접근", 「평화연구」, 제17권(1), 평화연구학회, 2009.

16) 김상기, "대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과", 『정책연구시리즈』, 한국개발연구원, 2007.9; 김정만, "미국의 대북 경제제재 해제절차와 해제에 따른 영향: 적성국교역법과 테러지원국 해제를 중심으로", 「수은북한경제」, 한국수출입은행, 2007, 가을호; 임수호·동용승, 「미국의 대북경제제재 완화와 남북경협」, (서울: 삼성경제연구소, 2008); 이석, "대북 경제제재와 북한무역-2000년대 일본 대북제재의 영향력 추정-", 「한국개발연구」, 제32권(2), 한국개발연구원, 2010, p.141; 양문수, "미국의 대북 경제제재 해제 과정과 해제의 경제적 효과", 「북한연구학회보」, 제12권(2), 북한연구학회, 2008.

북한의 국제협력에 관한 중국학자들의 연구는 주로 중국과 북한, 남북한 간의 경제협력에 집중되어 있다.¹⁷⁾ 중국과 북한, 남북한 간의 경제협력에 관한 주요 관점은 북한 경제는 글로벌 경제와 지역경제 일원화에서 고립된 경제로 대외 의존도가 매우 낮기 때문에 세계경제 변화의 영향을 아주 적게 받는다는 것이다. 하지만 중국과 한국은 북한의 개혁개방에 특수한 역할을 한다는 견해다.¹⁸⁾ 중국과 한국은 이미 북한의 중요한 대외무역 파트너가 되었으며 한·중 두 나라에 대한 경제적 의존도는 갈수록 깊어가고 있다. 한·중 두 나라의 대북 경제정책의 변화는 북한의 대외 경제활동에 지대한 영향을 미치며 나아가 북한 국내 경제에도 큰 영향을 준다. 따라서 한·중 경제협력은 북한경제의 생존과 발전에 필수적인 요인인 것이다.¹⁹⁾

이에 徐文吉(2005)은 중국의 동북진흥전략, 북한의 강성대국전략, 한국의 동북아 중심국가 목표는 세 나라 간 협력의 기반이 되며, 세 나라는 FTA를 통해 이익 공통점을 마련하고 새로운 협력의 틀을 구축할 수 있다고 주장하였다.²⁰⁾

일부 학자들은 북한 개혁개방의 대내·외적 영향요인에 대해 분석하였다. 북한 자체를 놓고 볼 때 陳龍山(2002)은 북한 개혁의 효과가 크지 않은 것은 중앙집권적 계획경제체제, 자립형 민족경제, 중공업 우선 발전, 군과 경제발전이 병행하는 노선, 3차원적 경제구조를 그 원인으로 들고 있다.²¹⁾ 林今淑(2003)은 북한의 대외개방

17) 북일·북러·북미경제관계에 대한 연구성과는 주로 다음 논문을 참조. 巴殿君, "日朝經貿關係的現狀、特征与趨勢", 「現代日本經濟」, 吉林大學中華全國日本經濟學會, 2009年第3期; 陳秋杰, "俄朝經貿合作回顧与展望", 「西伯利亞研究」, 黑龍江省社會科學院, 2002年第12期; 孫永, "俄羅斯与朝鮮經貿合作展望", 「俄羅斯中亞東歐市場」, 中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所, 2006年第9期; 張宝仁, "俄与朝韓經貿合作發展狀況剖析", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2009年第2期; 夏立平, "政治因素主導下的美朝經濟關係", 「國際觀察」, 上海外國語大學, 2003年第6期.

18) 張宝仁, "朝韓經濟合作現狀与前景分析", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2003年第6期, p.7. "近期朝鮮經濟發展變化及中韓的作用", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2007年第5期, pp.78-83. 張玉山, "当前中朝經貿關係的恢复性發展及面臨問題", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2005年第3期, pp.5-10. 陳龍山, "朝鮮對中國的經濟依存度分析", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2008年第2期, pp.8-12.

19) 張慧智, "東北振興過程中的對外開放: 中朝合作", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2007年第5期, p.39. 張慧智, "中韓對朝經濟合作探析", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2008年第3期, pp.91-95.

20) 徐文吉, "東北振興戰略与中、朝、韓合作前景", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2005年第3期, p.8.

21) 삼차원 경제구조는 제1경제, 제2경제, 개인경제이다. 제1경제는 일반적으로 말하는 민용 경제며, 제2경제는 군수공업이고, 개인경제는 90년대 이후 시장의 발전으로 나타난 유통영역을 벗어나고 생산영역 심지어 금융영역에 진입한 경제영역으로 국민들 생활에서의 역할은 갈수록 늘어나고 있다(陳龍山, "我觀

전략의 성공여부는 '三邊帶動' 전략의 예상목표 달성여부에 달려 있으며 성공을 이루려면 북한정부는 반드시 정치와 경제를 분리해야 한다고 주장하고 있다. 왜냐하면 북한 개혁개방을 저해하는 가장 중요한 요인은 북한 당국이 개혁개방으로 인한 체제전복 우려로, 이런 우려를 불식시키고 개혁개방을 추진할 수 있는 가장 최적의 선택이 바로 정치와 경제의 분리원칙이라는 것이다.

현재 북한경제의 제일 큰 문제는 경제 활력 부족이며, 자본과 기술의 결핍의 근본적인 원인은 경제체제에 있다고 할 수 있다.²²⁾ 박용수(2009)는 2002년 이후 실시된 일련의 개혁조치에도 불구하고 북한의 체제는 결코 변하지 않았다고 주장한다. 북한의 체제변화가 본격적으로 이루어지기 위해서는 더 많은 시간이 걸릴지 모르겠으나, 현재로서 확실한 것은 북한의 개혁과 체제 변화는 별개의 것이라는 사실이다. 이러한 사실은 공산주의 계획경제의 체제변화는 결코 경제가 아닌 정치의 문제라는 가설을 뒷받침한다.

따라서 북한의 경제개혁을 정치적 시각에서 고찰하는 동시에 북한의 정치체제에 초점을 맞추어 북한 경제개혁의 주요 장애물을 파악하고자 시도한 박용수의 연구는 현대 북한에 관한 기존 연구와 달리 새로운 견해와 시사점을 제공하였다.²³⁾

외부환경 요인으로 볼 때 朴鍵一(2002)은 국제사회가 한반도와 동북아 지역경제, 그리고 이 지역의 협력과 번영을 추진하는 공동이익에서 출발하여 북한의 경제건설에 유리한 외부환경을 마련해 주는 것은 아주 중요한 일이라 하였다. 그 중에서 미국의 책임이 더욱 중요하다고 하였다. 그는 북한이 만약 앞으로 일정기간동안 외부환경의 적극적인 변화를 감지하지 못한다면 경제건설에 몰두 할 수 없으며 시시각각 외부에서 오는 위협을 경계하게 되며, 반대로 외부환경의 변화를 감지하였을 경우 사상의식의 변화를 추진할 수 있다고 하였다.²⁴⁾ 金强一(2005)은 중국의 입장

朝鮮經濟”, 「当代亞太」, 中國社會科學院亞洲太平洋研究所, 2002年第9期, pp.3-12).

22) 북한의 '三邊帶動' 전략은 북쪽으로 라진-선봉 경제무역구를 이용하여 러시아의 자본을 끌어들이어 청진 지역의 강철, 철도 등 중공업 생산을 회복하는 것이고, 서쪽으로는 신의주 경제특구를 이용하여 중국의 자본을 끌어들이는 것이며, 남쪽으로는 개성공업단지를 이용하여 한국의 자본을 끌어들이는 것이다. 북한은 '三邊帶動' 전략을 통하여 자국의 경제회복과 발전을 시도하고 있다(林今淑, "論朝鮮對外開放的'三邊帶動戰略'", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2003年第3期, pp.41-44. "朝鮮經濟特區新動向及其有待解決的問題", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2004年第1期, pp.29-33).

23) 박용수, "북한의 경제개혁과 그 장벽", 「국제지역연구」, 제13권(1), 국제지역학회, 2009, pp.245-268.

에서 볼 때 한반도 문제는 중국 동북지역의 전면적인 개방을 해결하는 중요한 문제이며,²⁵⁾ 또 중국과 남북한이 경제협력을 전개하는데 필요한 국제환경이라고 하였다. 북한의 입장에서 볼 때, 북한 개혁개방의 난이도는 매우 큰 만큼 중국은 북한의 개방을 성사시켜야 한다. 현재 중국과 북한의 무역 등 경제활동은 대부분 민간 차원의 교류로 대규모 협력체계를 형성하지 못하고 있으며 이는 중국정부의 전면적인 계획 수립과 적극적인 태도를 필요하고 있다.²⁶⁾

이와 같이 북한 개방은 아주 복잡하고 종합적인 문제로 여러 영역, 여러 가지 접근방법을 통한 연구가 필요하다. 이렇게 해야 만이 북한 개혁개방의 대내외 영향요인을 분석하고 북한 개혁개방의 앞으로의 발전방향을 객관적으로 분석할 수 있다. 현재 북한개방에 관한 경제학자와 정치학자들의 연구를 놓고 보면 각자의 시각으로 분석하고 있으며 북한의 정치체제와 경제정책의 상호작용과 북한과 주변 환경과의 정치, 경제적 상호작용에 대한 연구는 부족한 상황이다. 때문에 본 논문은 국제 정치·경제적 접근방법에 입각하고 체제이론에서 개방시스템이론을 연구 방법론으로 채택하여 북한 경제정책결정의 영향요인을 내부와 외부요인으로 고찰하였으며, 대내외 요소들의 상호작용을 통한 북한의 선택 가능한 경로를 분석함으로써 북한 개혁개방의 효과적인 경로를 탐색하였다.

24) 朴鍵一, "朝鮮建設'主体社會主義強盛大國'의經濟發展戰略", 「當代亞太」, 中國社會科學院亞洲太平洋研究所, 2002年第1期, p.22.

25) 金強一, "朝鮮半島의 局勢에 대한 東北亞經濟協力の 影響과 對策研究", 「東北亞 協力時代中國과 朝鮮半島間 逆動關係 國際學術會議論文集」, 延邊大學 東北亞國際政治研究所, 2005.6. p.229.

26) 金強一, "圖們江流域開發與朝鮮半島問題", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2008年第1期, pp.61-64.

제2절 연구의 이론적 배경

1. 개방시스템이론

가. 시스템과학의 연원

시스템과학(System Science)은 다음과 같은 기본 명제를 전제로 한다. 즉 시스템은 모든 사물의 존재방식 중 하나이며 따라서 모든 사물은 시스템이론의 관점에서 관찰 및 묘사될 수 있다. 일반적으로 현실세계에서 특정 집단 내 사물들은 필히 모종 방식으로 상호 연관성을 띠게 된다.²⁷⁾ 이러한 맥락에서 국가는 바로 경계가 선명한 사회체계로 볼 수 있다. 특히 국가체계의 개방문제는 바로 시스템이론 중 개방시스템 이론으로 분석할 수 있다. 시스템의 개방 여부는 시스템 자체의 성격, 외부환경 및 시스템과 환경간의 특성에 의해 결정된다.

과학자들은 일찍 시스템 자체에 심도 있는 연구들을 진행한바 있는데, 오스트리아 생물학자 베르탈란피(Bertalanffy)가 1937년 제시한 일반시스템이론(general system theory)이 그 시작이라 할 수 있다. 인류과학의 발전사 및 사상사로 볼 때 시스템 이론은 플랑크(Max Karl Ernst Ludwig Planck)의 양자론(量子論), 아인슈타인(Albert Einstein)의 상대성 이론, 베르너 하이젠베르크(Werner Karl Heisenberg)의 양자역학(量子力學)과 비견할 정도의 중요한 의미를 지니고 있다.

그러나 불행히도 이러한 역사적 의미를 갖고 있는 논문은 제2차 세계 대전으로 인해 소실되었다가 1949년 과학저널인 「Biologia Generalis」에 다시 게재되면서 학계의 관심을 받기 시작했다.²⁸⁾ 베르탈란피(Bertalanffy)의 일반시스템이론은 유기체 시스템이론, 개방 시스템이론 및 동태적 시스템이론의 세 가지 측면의 이론을 제시하고 있다.

27) 許國志, 『系統科學』, 上海: 上海科技教育出版社, 2000, p.17.

28) Bertalanffy L V. "Zu einer allgemeinen Systemlehre," *Biologia Generalis*, No.19, 1949; 參見朴昌根譯, "關於一般系統論", 『自然科學哲學問題叢刊』, 中國社會科學院哲學研究所自然辯證法研究室, 1984年第4期, pp.1-8; 龐元正、李建華編, 『系統論控制論信息論經典文獻選編』, 北京: 求實出版社, 1989, pp.7-12.

현재 일반시스템이론은 물리학·화학·생물학·심리학·사회학 등에서 광범위하게 응용되고 있다. 그러나 일반시스템이론은 정보론 등과는 달리 정보산업혁명의 특정 기술문제를 해결하기 위해 제시된 것은 아니다. 베르탈란피(Bertalanffy)의 일반시스템이론은 각종 시스템의 일반적 측면, 일치성과 同型性을 연구하는 학문분야로 그 주요한 연구 과제는 시스템의 가장 보편화된 일반원리를 분석 및 도출해 내는 것이었다.²⁹⁾ 베르탈란피(Bertalanffy)의 주장에 따르면 일반시스템이론은 학제간(跨學科) 융합을 추구하는 중요한 시도이다.³⁰⁾ 어떤 의미에서에서 볼 때 현재 시스템 과학에서의 각종 이론, 각종 학파들은 대부분 베르탈란피(Bertalanffy)의 일반시스템이론을 기반으로 발전된 것이거나 또는 많은 영향을 받은 것이라 해도 과언이 아닐 것이다.

중국에서의 시스템과학 연구는 20세기 70년대 후반부터 시작되었다고 볼 수 있다. 이 과정에 중국의 저명한 과학자 치엔쉐썬(錢學森)이 중요한 역할을 했다. 그 이후 중국의 거의 모든 시스템이론가들은 모두 치엔쉐썬의 저서·연구논문과 강연 원고에서 많은 영향을 받았다. 쉬궈즈(許國志)가 쓴 「시스템과학(系統科學)」과 「시스템과학과 공정연구(系統科學與工程研究)」, 피아오창건(朴昌根)의 「시스템학 기초(系統學基礎)」 등 시스템의 개방성과 폐쇄성에 관한 논술은 모두 베르탈란피(Bertalanffy)와 치엔쉐썬(錢學森)의 개방시스템 이론을 기반으로 하고 있다.

29) Bertalanffy L V. *The History and Status of General System Theory In: Klir G J. Trends in General System Theory*. New York: Wiley, 1972, p.26.

30) Bertalanffy L V. *General System Theory*, New York: George Braziller, 1968, p.51.

나. 개방시스템의 기본이론

학계가 '시스템'에 내린 정의는 거의 수십 종에 이른다.³¹⁾ 베르탈란피(Bertalanffy)는 시스템(systems)을 "상호작용하는 각 요소들의 복합체"라고 규정하고 있다. 그리고 하나의 시스템 밖의 모든 관련 사물들로 구성된 집합체를 동 시스템의 환경(environment)이라 정의한다. 모든 시스템은 일정한 환경 속에서 생성·지속·변화하며 환경을 떠난 시스템은 존재할 수 없다.³²⁾ 시스템의 구조·속성·행위 등 요소들은 모두 환경과 상호작용하며 이를 시스템의 환경에 대한 의존성이라고 한다.

시스템과 환경의 상호연계, 상호작용은 물질·에너지·정보 등의 교환을 통해 실현된다. 베르탈란피(Bertalanffy)는 특정 시스템이 만약 외부환경으로부터 주입되는 요소와 내부로부터 방출되는 요소가 존재하지 않을 경우 이는 폐쇄적 시스템의 성격을 띤다고 주장한다. 이에 반해 개방형 시스템 이론의 중요성은 주로 기존의 물리학과 화학은 오로지 폐쇄적 시스템 중에서 진행되는 화학균형의 과정을 연구하지만 생명시스템의 특징은 개방시스템으로서 각 구성부분들은 서로 갱신 및 분해와 융합의 과정에 놓여 있다는 점을 강조하는데 있다.³³⁾ 시스템 및 환경과의 연계 속성을 개방성(openness)이라 하고, 시스템이 자체와 환경간의 연계를 단절시키는 상황을 폐쇄성(closeness)이라 한다. 이러한 상이한 두 성격은 모두 시스템의 생존 및 발전을 위해 필요하다. 그 어떤 구체적인 시스템이라 해도 모두 폐쇄성 및 개방적 속성을 동시에 지니고 있다.

이론적으로, 시스템과 환경은 항상 모종의 방식으로 물질·에너지·정보 교환을 진행하는데 이는 시스템 생존과 진화의 필요조건 중 하나라 할 수 있다. 하나의 시스템, 특히 생명·사회·사고체계는 오로지 환경과의 상호작용을 통해서야만 존속 및 발전할 수 있다. 만약 특정 시스템이 환경과 물질·에너지·정보 등 측면에서 교환을

31) 최근에 논의되고 있는 '시스템'에 관한 정의는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 시스템을 숫자모형의 한 종류로 보는 것, 둘째, '요소', '관계', '연계', '정체', '정체성' 등 개념으로부터 시스템에 정의를 내리는 경우, 셋째, '투입', '산출', '정보가공' 등 개념으로부터 시스템의 정의를 내리는 경우 등이다. 이에 관해서는 薩多夫斯基 瓦尼, 『一般系統論原理』, 北京:人民出版社, 1983, p.108을 참조할 것.

32) 許國志, 『系統科學』, 上海:上海科技教育出版社, 2000, p.23.

33) 朴昌根, 『系統學基礎』, 上海:上海辭書出版社, 2005, p.45.

이루어 내지 못할 경우 폐쇄적 상태에 놓이게 되며, 비록 단기적으로는 시스템 자체의 내부 에너지 소모를 통해 일정정도의 성장을 유지할 수 있으나, 장기적인 시각에서 볼 경우 에너지 및 자원이 지속적으로 보충되지 못하면서 시스템의 엔트로피(entropy)가 통제 불가의 수준으로 팽창될 수 있다.³⁴⁾ 엔트로피의 지속적인 축적은 시스템이 자체적 조직능력을 상실시키고 궁극적으로 시스템 자체의 붕괴를 초래하게 된다는 것이다. 이는 폐쇄적 시스템의 기본적 변화의 추세라 할 수 있다. 따라서 시스템의 안정과 발전은 필히 다음과 같은 조건이 구비되어야 한다. 즉 시스템은 필히 개방성을 갖고 있어야 하며 외부환경과 양호한 상호작용의 관계를 유지해야 한다. 뿐만 아니라 경계의 개방도가 높고 효과적일수록 시스템의 생존 및 발전은 더욱 유리해 진다.

물론 폐쇄성이 시스템에 단지 소극적 영향을 미치는 것만은 아니다. 실질적으로 시스템의 존속에 있어서 폐쇄성 역시 필요조건이 하나가 된다. 일반적으로 시스템은 그 주변 환경과 일정한 '경계'를 두고 상호작용한다. 즉 시스템의 정의 자체도 모든 시스템의 폐쇄성을 전제로 하고 있는 것으로 폐쇄성도 시스템의 발전에 필요한 요인을 제공하고 있다. 다시 말해서 환경으로부터 주입되는 모든 것들이 시스템에 유용한 것은 아니다. 즉 시스템에 주입되는 에너지·물질·정보 모든 것들은 필요한 것과 필요하지 않은 것으로 구분되어야 하며 또한 얼마를 수용하고 어떻게 수용할 것인가에 대한 통제기능이 필요한 것이다.

현실세계에서 모든 시스템은 외부환경과 완전히 격리된 상태로는 존재할 수 없다. 때문에 모든 시스템은 실지로 완전 폐쇄적 상황을 연출하고 있다고 보는 것은 무리이다. 이러한 맥락에서 볼 때 하나의 현실사회의 시스템을 폐쇄적 시스템이라고 규정짓는 것은 특정 연구의 필요성에 기인하여 진행된 조작적 정의의 결과라고 볼 수 있을 것이다.³⁵⁾ 실질적으로 시스템을 구성하고 있는 각 요소들과 외부환경은 직접적 또는 간접적으로 모두 연관성을 갖고 있다. 즉 모든 시스템과 외부환경 간에는 물질·에너지 또는 정보 영역에서 투입, 산출 또는 투입과 산출의 상호작용을

34) 엔트로피(entropy)은 일반적으로 시스템의 무질서 정도를 가리킨다. 엔트로피의 수치가 높을수록 동 체계의 무질서 정도는 더욱 높아진다는 것이다(朴昌根, 『系統學基礎』, 上海: 上海辭書出版社, 2005, p.333).

35) 上掲書, p.201.

거친다. 그러나 그 어떤 시스템일지라도 외부환경에 완전 개방된 상태를 떨 수는 없다. 완전개방이란 시스템이 그 어떤 규정성을 잃고 자체의 경계를 상실했음을 의미하며 시스템과 주변세계 간에 구체적인 구분이 존재하지 않는 상태를 말한다. 즉 기존의 시스템은 이미 독립적 존재의 가능성을 상실했다는 것이다. 한 시스템의 완전한 개방성 또는 폐쇄성은 시스템 그 자체로서의 멸망을 의미하며, 이러한 의미에서 시스템은 개방성과 폐쇄성의 통일체라고 할 수 있을 것이다.

이처럼 시스템의 내적 규정성 문제로 보나 외부환경과의 연계성으로 보나 시스템은 모두 폐쇄성과 개방성의 통일체로 볼 수 있다. 물론 무엇을, 언제, 어떤 수준으로 개방 또는 폐쇄할 것인가라는 요인에 따라 시스템은 상당히 다른 결과를 초래하게 된다. 이는 시스템의 성격, 환경의 성격 및 체계와 환경간의 관계특성에 의해 결정된다.³⁶⁾ 그러나 그 어떤 구체적인 체계라 하더라도 모두 완전한 폐쇄 또는 개방상태를 이룰 수는 없다. 특정 시스템의 개방성과 폐쇄성은 모두 시스템 자체의 속성이라 할 수 있으며 연구의 인식론 또는 방법론적 측면에서 접근해야 할 문제이다.

시스템이 효율적으로 기능하려면 개방과 폐쇄간의 적절한 조화관계가 이루어져야 하며, 또한 시스템 연구의 성공여부도 바로 이러한 개방성과 폐쇄성의 관계를 적절히 조화시킬 수 있느냐에 달려있다.

36) 上掲書, p.379.

2. 국제정치경제이론

20세기 70년대 이래 국제관계 이론에서의 가장 중요한 성과는 바로 국제정치경제학이론의 출현이다.³⁷⁾ 국제정치경제학은 국제체제 속에서의 정치요인과 경제요인의 상호작용을 통해 나타나는 각종 국제정치현상을 연구하는 학문이라고 할 수 있다. 스페로(Joan Spero, 1985)는 국제정치경제학은 세계정치와 세계경제 간의 가운데 세워진 교량의 역할을 한다고 주장한다. 국제정치경제학의 연구대상에는 주로 세계범위 내의 정치와 경제요인간의 상호관계, 경제제재와 정치적 동기, 경제시장화와 정치민주화와의 관계, 초국적 기업과 국가주권의 완화, 세계경제체제개혁과 세계정치구도의 변화, 경제통합과 정부의 개입 등 다양한 영역들이 포함된다. 이러한 시각에서 볼 때, 한 국가의 개혁개방은 바로 이러한 국가 또는 정부의 개입 하에 국제협력에 편입되는 과정을 가리키는 것으로서 전형적인 경제관계의 정치화 현상을 일컬으며 따라서 이러한 영역들은 IPE 연구의 중요한 부분을 차지한다.

국제경제관계의 정치화 추세에 관한 연구로는 스페로(Joan Edelman Spero, 1985)의 「The Politics of International Economic Relations」가 대표적이다. 그는 동 저서에서 "정치적 요인과 경제적 결과"간의 세 가지 원칙을 주장한다. 첫째, 정치체제가 경제체제에 영향을 미친다. 국제경제의 행위 및 구조는 상당한 정도에서 국제정치체제의 영향을 받는다. 예컨대, 2차 대전 이후 양대 강대국간 대립으로 초래된 냉전구도가 동·서 양진영이 상호 분리된 국제경제체제를 형성하였다는 것이다. 둘째, 정치적 요인은 경제정책 결정에 영향을 미친다. 특히 중대 경제정책 결정은 통상적으로 정치이익에 상당한 영향을 미침으로 정치투쟁에 의해 탄생된다. 예컨대 경제적 제재는 정치갈등 과정에서 나타나는 하나의 경제적 수단으로 볼 수 있으며, 외교적 수단과 밀접한 연관성을 지니고 있다. 또한 대외원조도 국가의 전략적 목표 또는 외교이익을 위해 활용되는 중요한 경제수단이기도 하다.

셋째, 국제경제관계는 국제정치관계를 반영한다. 국부(國富)는 국제정치에서 국가와 각 집단들이 추구하는 중요 목표이다. 국가의 재부(財富) 획득을 위한 투쟁에는

37) Roger Tooze, *IPE*, in Store Smith(ed.), *International Relations—A Handbook of the Current Theory*, 1985, p.108.

시장 확대·원자재 등 생산재를 둘러싼 각축 등이 포함된다. 이러한 투쟁과정은 각 권력집단 간의 갈등과 밀접한 연관성을 갖게 된다.³⁸⁾

국제정치경제학은 정치경제학에 학문적 근원을 두고 있으며 환언하면 정치경제학의 국제영역에서의 표현이라고 할 수 있다. 정치적 요인과 경제적 요인간의 상호작용에 관한 연구가 정치경제학을 탄생시킨 것이다. 서구 국제정치경제학을 집대성한 길핀(Gilpin, 1983)은 국가와 시장의 상호작용이 국제관계 속에서의 권력과 재부의 배분에 영향을 미친다고 주장한다.³⁹⁾ 단 양자는 각자 상이한 논리적 배경을 갖고 있다. 시장은 경제활동을 생산발전 및 최대수익이 확보될 수 있는 영역들에 자원을 집중시킨다. 이에 반해 국가는 경제성장의 이점을 확보하고 또한 경제성장 및 자본축적의 과정을 통제하고자 한다.⁴⁰⁾ 이처럼 국가와 시장 간의 상이한 논리는 양자 간 상호 갈등을 초래할 수 있다. 일반적으로 이러한 국제정치경제학은 주로 자유주의, 민족주의와 마르크스주의 등 세 갈래의 정치경제학 사상을 그 연원으로 하고 있다. 따라서 국제정치경제학도 주로 자유주의학과, 현실주의학과와 마르크스주의 학파 등 세 갈래 연구 패러다임을 형성하고 있다.⁴¹⁾

자유주의학파들은 정치경제활동에서의 정부 역할은 제한적이며, 주요 기능은 시장의 안정성을 확보하는 데 있다고 본다. 그들은 시장메커니즘은 행위자들의 최대 효용성을 구현하며 정부의 과도한 간섭은 오히려 시장의 기능을 제약한다고 주장한다.

이에 반해 마르크스주의 정치경제학은 국제자본주의 지배하에 불공평, 비합리적 국제경제구도가 형성되며, 이는 필연적으로 국제적 영역 내에서의 계급투쟁을 초래할 것이라고 주장한다. 현대사회에는 노사간의 갈등과 대립이 존재하며, 심각한 동서 및 남북 갈등이 발생하고 있다.

38) Joan Spero, *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin's Press, 1985, Third Edition, Prepace, pp.1-19.

39) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1983, p.25

40) 樊勇明主編, 『西方國際政治經濟學理論与流派』, 上海: 上海人民出版社, 2003, p.104.

41) Jeffrey Frieden and David Lake, *IPE—Perspectives on Global Power and Wealth*, St. Martin's Press, 1987; Gearge Crane and Abba Amawi, *The Theoretical Evolution of IPE*, Oxford University Press, 1991; William Olson, *The Theory and Practice of International Relations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994 참조.

현실주의적 정치경제학은 민족국가는 국제정치와 국제경제 양자 간의 갈등, 경쟁, 협력 등 다양한 형식을 통해 대외목표를 실현한다고 주장한다. 권력은 자원·지위 등에 대한 영향력 또는 통제력으로 표현된다. 자신에 유리한 재부와 권력의 재분배를 실현하는 것이 국제관계에서의 핵심이 된다.

따라서 경제는 영구적으로 정치에 종속되며 정치는 경제에 결정적 영향력을 미친다. 이에 따라 국제정치구조는 국제경제의 양상을 제약하며 국제체제의 특징은 국가의 행위를 결정한다.

<표 1-1>과 같이 현실주의에서는 정치결정론을 주장한다. 즉 국제정치는 정치가 경제에 결정적인 영향을 미치면서 국제경제의 발전을 결정한다는 것이다. 현실주의 학파는 국가들이 국제경제의 규칙보다는 국가간 이익의 호혜관계에 보다 주목한다고 보고 있다.

<표 2-1> 국제정치경제학의 주요 학설 비교

구 분	자유주의	현실주의	마르크스주의
정치경제사회활동의 주요행위자	개 인	민족국가	계 급
정치와 경제간의 상호관계	각각 두 개의 분리된 영역에 속함	정치가 경제에 결정적 영향력을 미침	경제는 기초, 경제가 정치를 결정함. 경제는 변혁의 근원
정치와 경제 간 관계상태	조화상태	갈등상태	상호 저항상태
최종목표	복지추구	권력추구	해방추구

자료 : 倪世雄等著, 『當代西方國際關係理論』, 上海: 夏旦大學出版社, 2001年, p.356.

그리고 자유주의 학파는 정치와 경제는 각각 두 개의 분리된 영역에 속해 있으나, 상호 조화상태를 유지한다는 시각이다. 또한 민주화·시장화와 세계경제 통합이 국제발전 추세를 주도하고 있으며, 이에 따라 국가사회의 게임규칙이 보다 공고화 될 것이라는 이상주의적 색채를 띠고 있다. 반면 마르크스주의 학파들은 경제결정론을 주장한다. 즉 정치구조는 경제적 기반에 의해 결정되며, 국제경제상황은 국제정치 투쟁을 주도한다는 것이다.

이와 같이 국제사회에서의 정치와 경제간 상호관계를 연구하는 과정에서 많은 학자들은 국제정치경제 이론을 실증분석의 이론적 틀로 사용한다. 다만 문제의 설명을 위해 학자들마다 사용하는 학설들에 대해 다양한 입장을 보일 뿐이다.

제3절 분석의 틀

이 연구는 인식론적 측면에서는 개방시스템이론을 방법론적인 측면에서는 현실주의적 국제정치경제이론을 활용하여 북한 경제정책결정의 영향요인에 대해 분석하고자 한다.

개방시스템이론으로 북한 개혁개방을 분석하려면 우선적으로 다음의 두 가지 인식을 명확히 해야 한다.

첫째, 하나의 시스템에 있어서 완전한 개방 또는 폐쇄상태는 시스템 자체의 붕괴를 초래한다. 즉 시스템은 개방성과 폐쇄성의 통일체이다. 따라서 개혁개방은 북한 생존과 발전의 필연적 추세이지만 현실적으로 여러 가지 부정적 요인들이 북한 개혁개방 추진을 저해하고 있다.

둘째, 시스템의 성격, 환경의 성격 및 시스템과 환경간의 관계특성은 무엇을 어느 수준으로 어떤 시기에 개방 또는 폐쇄할 것이냐를 결정한다. 북한의 개혁개방 문제를 분석하려면 반드시 북한이 외부환경으로 산출하는 정보와 외부환경이 북한으로 투입하는 정보가 무엇이며, 북한내부와 외부환경의 상호관계의 성격이 무엇인지를 우선적으로 검토해야 한다. 이렇게 하여야만 객관적으로 북한 경제정책의 방향을 도출해 낼 수 있을 것이다.

현실주의적 국제정치경제이론을 방법론으로 본 논문은 다음과 같은 연구경로를 거치고자 한다. 국제정치경제체계와 국내정치경제체계의 상호작용을 연구하는 것은 국제정치경제학의 중요한 부분이다. 이론적으로 국제정치경제학은 국제관계 연구에 국제경제요인을 도입하고 또한 정치와 경제의 상호작용을 강조한다. 이러한 연구방법은 실질적으로 국내정치체계와 국제경제체계의 상호작용을 축으로 하는 것이다.⁴²⁾ 북한을 놓고 볼 때 북한은 정치체제 특성상 일체 경제활동은 모두 정부의 엄밀한 통제하에 놓여 있다. 따라서 국제경제요인도 북한 정치체제에 작용해야만 북한 경제정책에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서 북한의 경제정책결정 영향요인에 대한 연구는 당연히 관련국가의 대북정책과 북한 정치체제에 대한 영

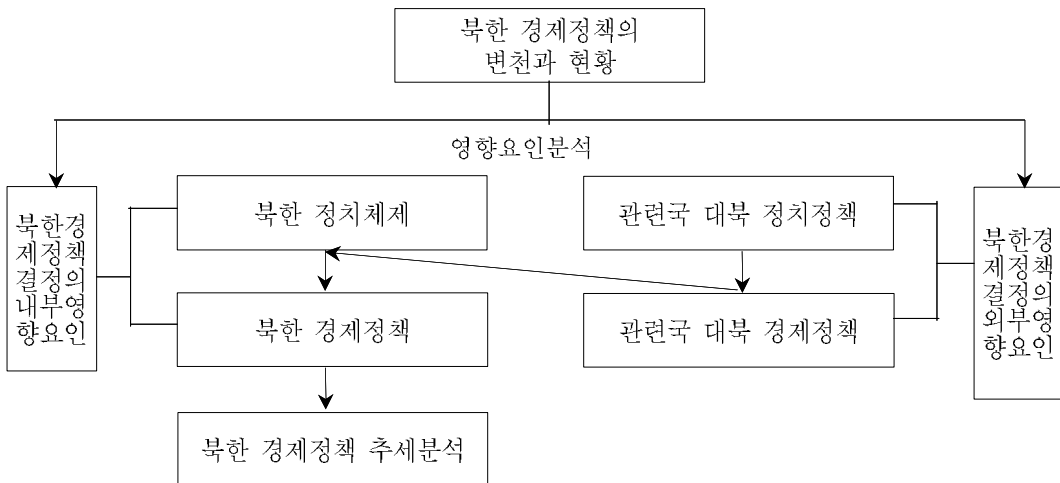
42) 倪世雄等著, 『当代西方國際關係理論』, 上海: 復旦大學出版社, 2001, p.350.

향을 그 축으로 해야 할 것이다.

또한 국내정치체제와 국제경제체제의 상호작용 측면에서도 다음의 두 가지 구체적 연구경로를 확인해야 한다. 첫째는 국제경제의 북한 국내정치체제에 대한 영향이며, 둘째는 국내정치가 국제경제에 미치는 영향이다. 일반적으로 국내정치가 국제경제에 미치는 영향은 주로 대외경제정책을 통해 구현된다. 이러한 맥락에서 국내정치가 일국의 대외경제정책에 미치는 영향을 유의할 필요가 있다. 실제로 서구의 많은 학자들도 국내 정치체제 및 과정이 한 국가의 대외경제정책에 미치는 영향에 대해 상대적으로 많은 관심을 가져왔다.⁴³⁾

일반적으로 국제정치경제이론은 국내정치체제와 국제경제체제의 상호작용을 축으로 하고 있고 또한 현실주의적 국제정치경제이론은 정치와 경제의 관계에서 정치를 결정적 변수로 간주하고 경제체제에 대한 정치체제의 영향에 주목하고 있다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 두 가지 연구 경로에 따라 분석을 진행하게 될 것이다. 첫째는 북한 정치체제가 북한 경제정책에 미치는 영향이며, 둘째는 관련국가 대북정책기조의 대북경제정책에 대한 제약이다. 나아가 북한 정치체제에 미치는 영향에 대해 분석할 것이다. 분석의 틀은 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 분석의 틀



43) 上掲書, p.350.

제3장 북한 경제정책의 변천과정

제1절 북한 대내경제정책의 변천과정

1. 농업정책과 관리체제 개혁

1980년대 중반부터 북한의 농업 생산성은 전통적인 경제체제의 폐해로 인하여 계속적으로 하락하기 시작하였다. 특히 국가경제와 국민생활과 직계된 식량 생산량이 전체 국민의 수요를 충족시킬 수 없는 상황에서 북한은 소련과 동유럽국가의 원조와 수입을 통해 국내 식량부족을 해결해야만 했다. 80년대 말과 90년대 초반의 기간 중 소련과 동유럽국가들이 붕괴됨에 따라 이들 국가들로부터 장기간 지속되었던 식량지원을 포함한 모든 원조가 중단되었다. 아울러 냉전의 종식과 함께 미국을 비롯한 서방국가들이 북한에 대한 경제적 봉쇄를 강화하자 식량 수입의 또 다른 경로 역시 차단되었다. 동시에 90년대 중반부터 시작된 일련의 자연재해는 북한의 식량 생산능력에 심한 타격을 주어 심각한 식량난에 봉착하게 하였다. 이런 상황에서 북한은 국제사회에 원조를 호소하는 한편, 농업개혁을 통하여 식량생산량을 늘이고 식량난 문제를 해결하고자 하였다. 전통적인 농업생산 운영메커니즘의 폐해에 대한 개혁을 통해 농민들의 생산성을 불러 일으켰으며 농업 생산성을 제고하고 식량생산량을 늘여 식량 부족 문제를 상당부분 해결하는 모습을 보였다. 90년대 이후 북한의 경제개혁은 농업 위주의 개혁단계에 있으며 전체 개혁의 중점도 농업에 두고 있다.

북한 정부는 농업정책을 일부 조정하였는데 그 가운데서 가장 주목 할 만한 것은 김정일 위원장이 북한의 실제상황에 따라 '주체농법'을 새로이 해석할 것을 지시하였다는 것이다. 과거 북한은 김일성 주석이 제시한 주체농법을 '과학농법' 또는 '집약농법'이라고 하였다.⁴⁴⁾ 하지만 현재는 '집약농법'이라 하지 않고 농민들의 의향과 실제상황에 맞는 '과학농법'이라고 강조하고 있다. 집약농법은 전국 농촌에

44) 張宝仁, "朝鮮農業生產的調整及其政策變化", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2003年第3期, p.52.

서 '밀식재배'와 '계단밭건설'을 실행하도록 하였으며 전국적으로 같은 날에 모내기를 하며 벼 재배를 할 수 없는 경작지는 옥수수를 재배하도록 하였다.

그러나 이러한 과학농법의 시행은 품종 단일화를 초래하였을 뿐 식량 생산량의 증가는 미미한 수준으로 나타났다. 북한은 이러한 상황을 변화시키기 위해 다시 농업생산 구조를 조정하기 위한 노력을 시도하였다. 1999년 5월부터 7월 사이 북한 노동신문을 살펴보면 김정일 위원장이 제시한 '농업생산방식 변화와 관련한 강화'를 연속 13차례에 이어 싣고 있다. 그 주요내용을 보면 첫째, 실시실작(實地實作)과 실시실작(實時實作)을 한다, 둘째, 감자 재배혁명을 추진한다. 셋째, 이모작 농작물의 재배면적을 확대한다. 넷째, 대중을 동원하여 토지정리 및 농업경영 기계화를 실현한다. 다섯째, 초식 가축을 대량적으로 사육한다. 여섯째, 어업과 과수농업을 발전시킨다. 일곱째, 농촌지원을 강화한다 등이다.

농업경제 관리체제에 대한 북한의 개혁을 보면 분조(分組)관리제에서 분조책임제, 다시 가정영농제로의 변화를 겪었다.⁴⁵⁾ 북한은 90년대 중반 이후 크게 농업근경에 빠지게 되었다. 농민들의 적극성을 불러일으키고 농업의 발전을 추진하기 위해 북한은 60년대 이래 계속 실시해왔던 분조관리제를 포기하고 농촌의 실제상황에 부합되는 분조책임제를 실시하게 된다. 1996년 초 농업생산 발전을 위해 3,000여개 합작농장의 분조관리제를 개혁하여 분조책임제를 실시하였다. 21세기에 들어서서 북한은 농업개혁의 박차를 가하였는데 핵심내용은 2001년 10월 실시된 '가정영농제'이다. 각 분조의 구성원을 10-15명에서 가족을 단위로 하는 5-8명으로 줄여 농민들의 적극성을 불러일으켜 생산효율성을 제고하기 위한 시도였다.

이밖에 북한은 현대 농업기술이 농업발전에서의 응용을 중요시하기 시작하였다. 1997년 북한은 '복합미생물연구센터'를 설립하여 개발과 동시에 실제 응용을 시도하

45) 분조관리제는 일정 수량의 토지, 가축, 농기구와 노동력을 각 조에 배분하고 국가에서 단위 헥타르 당 생산량과 노동일을 규정하고 계획 완성 상황에 따라 각 조를 단위로 노동일에 따른 노동량을 할당하며 노동자의 개인 수입은 집단의 생산성과와 직결시키는 것으로 사실상 小組包工制이다. 분조책임제는 생산계획을 직접 각 소조에 하달하고 계획 내의 농산품을 직접 상납하며 초과 완성분은 각 소조에서 자체로 처리하거나 소비할 수 있을뿐더러 국가 회수가격보다 비싼 값에 판매할 수 있는 것이다. 가정영농제는 중국 개혁개방 초기에 실시했던 호도거리책임제(家庭聯產承包責任制)와 흡사한 제도이다.

였으며 복합미생물 제품을 농업, 식품, 의약, 오수처리 등 영역에서 광범위하게 응용하기 시작했다. 2000년에 들어서서 복합미생물연구센터는 300여명의 연구인원을 보유하고 100만 헥타르의 논밭에 복합미생물 비료를 제공할 수 있는 능력을 갖추었다.⁴⁶⁾ 또 북한정부는 1995년 5월 '북한 농업과학원 농업정보기술연구센터'를 설립하여 농업현대화에 일조하도록 하였다. 그러나 2004년 이후부터는 농업개혁에 대한 진일보된 개혁조치는 실시되지 않고 있는 상황이다.

46) "朝鮮：爲未來的農業發展奠定基礎", 「新華社」, 2000.9.29.

2. 7-1 경제개선조치의 시행

20세기 90년대에 들어서서 북한 경제는 전례 없는 곤경에 빠지게 되었다. 1995년부터 북한은 이른바 '고난의 행군'을 시작하는데 전체 국민에 직면한 경제곤란을 극복하기 위해 다 같이 노력할 것을 호소하였으며 국제사회도 동정과 원조의 손길을 내밀었다. 5년 뒤 북한정부는 2001년 새해 공동사설을 통해 고난의 행군이 끝났음을 발표하였다.⁴⁷⁾ 이의 구체적인 배경을 살펴보면 1999년 북한 경제는 전년 대비 6.2% 성장하였으며 2000년에는 1.3% 더 성장함으로써 9년 동안 지속된 마이너스 경제성장에서 벗어났다는 것이다.⁴⁸⁾ 하지만 9년 동안 지속된 경제곤란으로 말미암아 북한의 재정 자립도는 와해되었고 생산능력은 심각하게 위축되었으며 국민의 생활은 극도로 어렵게 되었다.

이에 북한은 2002년 7월 1일 일련의 경제개혁 조치를 실시하게 된다. 북한의 경제개혁 혹은 변화를 두고 외부에는 김정일 위원장이 2001년에 제기한 이른바 '새로운 사고'를 개혁개방의 신호탄으로 보고 있다. 이른바 새로운 사고는 노동신문에서 언급하고 있는 바와 같이 "고정관념을 깨뜨리고 새로운 사고를 하자", "새로운 관점과 높이에서 모든 문제를 해결하자", 그리고 경제영역에서는 "경제건설 업무를 잘 수행하여 실제 효율을 높이자", "새로운 환경에 따라 경제관리체제를 개선하자"는 것이었다.⁴⁹⁾ 북한 일부 관리들은 해외 언론과의 인터뷰에서 북한이 경제영역에서 실행한 일부 새로운 정책들은 북한식 사회주의를 견지하는 전제에서 국내외 환경 변화에 따라 현재의 경제관리체제를 한층 개선하여 생산효율과 경제적 효율을 제고함으로써 북한의 현행 개혁의 성격, 내용 및 규모를 결정하였다고 주장하였다.

이러한 개혁조치들은 식량가격 조정을 돌파구로 삼고 물가(주로 소비품) 상승과 도시와 농촌의 노동자수입 증가를 주요한 특징으로 하고 있지만 구체적인 내용은 경제관리 여러 측면을 포함하고 있으며, 목적은 불로소득과 평균주의 현상을 없애

47) "新年共同社論", 「朝鮮勞動新聞」, 2001.1.1.

48) 「朝鮮勞動新聞」, 2002.3.28.

49) "新年共同社論", 「朝鮮勞動新聞」, 2001.1.1.

노동에 의한 분배라는 사회주의 원칙을 실현하고 최대한으로 전체 노동자의 혁명적 열정과 창조성을 발휘시킨다는 것이었다. 즉, 가격이라는 경제적 수단을 이용하여 도시와 농촌에서 전면적으로 경영관리를 개혁하고 경제질서를 효과적으로 정돈하여 노동자의 생산 적극성을 더 한층 제고시켜 눈앞의 경제곤란을 신속하게 벗어난다는 것이다. 한편 북한은 이번 개혁을 '경제관리 방법의 개선'이라 할 뿐 '개혁'이란 문구를 사용하지 않고 있다. '7·1경제개선조치'의 주요내용을 요약하면 다음 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 7·1 경제개선조치 주요 내용

내 용	조치 전	조치 후	비 고
가격 및 임금	-농민시장가격이 국정가격의 수십 혹은 수백 배 -월평균 임금 100-150원	-농민시장 가격과 국정가격 근사치 -월평균 임금 2,000원 내외	-국정가격의 현실화 -가격인상에 따른 생활비 보전
가격설정 방식	-생산원가 고려 -중앙 및 지방 행정기관	-생산원가, 국제시장가격, 국내 수요 및 공급 고려 -중앙 및 지방행정기관 외에 공장에 대한 가격설정권 제한적 부여	
계획 수립권한	-'국가계획위원회'에 집중	-'국가계획위원회'는 국가적 중요 사업, 별공업총생산액, 기본건설투자액 등만 작성 -기타 세부 사업은 기관, 기업소, 지방행정기관에 위임	-중앙집권적 계획의 분권화
경영권	-느슨한 독립채산제 -원가개념 부족 -각 공장, 기업소에 대한 국가의 통제	-독립채산제 강화 -원가개념 강화 -중앙기관의 각종 규제 폐지	
원부자재 시장	-공장, 기업소간 거래	-원부자재 시장 개설 -일정 비율의 생산물을 자재시장에 납품	-시장범위의 확대
분배방식	-평등주의적 분배 -'일한 만큼 분배'라는 원칙 무시	-'벌어들인 수입'을 기준으로 분배 -수익성에 따른 상여금 지급 -국가의 노력동원에 보수지급	-능력급 강화 -국가의 무료 노력동원 억제
사회보장	-식량, 소비재, 주택 사실상 무료	-식량, 소비재, 주택에 제값 지불	-배급제도의 사실상 폐지

자료 : 하상식, "북한 경제의 개혁 전망," 「한국동북아논총」, 제32집, 한국동북아학회, 2004. p.141.

'7·1경제개선조치'의 주요 내용을 보면 현실상황에 부합되는 월급과 물가, 환율 상승, 단계별 분배제도, 사회보장의 축소, 기업자주권의 확대, 인센티브 증가와 같은 시장경제 요소들의 포함되어 있다.

'7·1경제개선조치'는 다음과 같은 몇 가지 적극적인 의의를 갖고 있다. 우선, 물가 인상, 원가에 따른 생산, 제품 실재가에 따른 화폐지불을 통하여 두 가지 변화를 실현하였다. 즉 소비자 위주의 가격체계에서 생산자 위주의 가격체계로의 변화, 실물경제에서 화폐경제로의 변화가 바로 그것이다. 전자는 노동자의 생산적극성을 유발할 수 있고, 후자는 장기간 거쳐 지속되어 온 북한경제의 국민경제 실물화와 제품화 현상을 변화시켜 상품경제와 시장 메커니즘을 도입을 시도하였다는 것인데 이는 북한의 경제체제에 상당한 영향을 미치는 것이었다. 다음으로, 도시와 농촌으로 경영권 이양을 통하여 기업과 농민들의 자주권을 확대하고 동 지역에서의 책임 경영체제 설립을 가능하게 하였다는 것이다.

그 다음은 북한의 국민의식과 생활방식의 변화를 초래하였다는 것이다. 과거 북한 대다수 국민들은 국가의 통일적인 배분정책에 의한 상대적으로 평균적인 생활을 해왔다. 북한은 2002년 7월 1일부터 식량배급 취소를 포함한 모든 일용품 배급제를 철폐하였다. 이러한 조치는 북한 국민들이 돈만 있으면 국영 상점에서 물건을 구입할 수 있으며 물량제한 등 여러 가지 제약에서 벗어날 수 있다는 것을 의미한다.⁵⁰⁾

북한은 90년대 중후반에 시작된 '고난의 행군'을 겪으면서 변화의 중요성을 인식하면서 '7·1경제개선조치'를 통하여 경제개혁을 단행하였다. 그러나 최근에 들어 체제의 불안정과 외부환경의 악화로 추진되던 경제개혁은 개혁의 동력을 잃게 되었다. 2005년까지의 3년간의 경제개혁은 일련의 성과를 거두긴 하였지만 또 다시 보수정책이 회복되면서 개혁은 더 이상 진행되지 않았고 그 결과 시장폐쇄와 화폐개혁 등의 현상이 나타났다.

북한은 2005년 10월 시장에서의 식량 교역을 막기 위해 정부에서 곡물을 전매하

50) 張宝仁, "淺析近來朝鮮經濟發展理論與政策出現的新變化及其走勢", 「東北亞論壇」, 吉林大學東北亞研究院, 2004年第3期, p.52.

는 제도를 실시하고, 한국제품을 포함한 60여 가지 교역금지 품목을 공포하면서 배급제를 다시 실시하기 시작하였다. 2007년 2월에는 국민들의 외화사용 금지를 발표하였고 하반기에는 49세 이상의 여성만 장사를 할 수 있도록 규정하였으며 주요 집시(集市; 모여서 하는 시장)를 폐쇄하였다. 2009년 1월부터 시작하여 북한정부는 10일에 한 번씩 시장을 열도록 규정하였으며 시장에서는 개인이 생산한 농산품과 소고기를 제외한 육류와 의류만 판매하고 공업품과 수입제품은 국영상점에서 구매하도록 하였다. 2009년 4월부터는 실업자 또는 시장에 의거하여 생계를 유지하는 국민을 대상으로 '150일 전투'와 '100일 전투' 등 강제노동에 참여케 하였다. 2009년 말 단행한 제5차 화폐개혁은 북한경제를 그나마 민생경제 유지 차원에서 나름대로 작동하고 있었던 시장기능을 마비시키고 결국에는 전 국가적 경제 위기를 조성하는 상황을 초래하였다.⁵¹⁾ 결과적으로 2000년대 하반기 시작된 북한의 경제체제 개혁은 현재 정치상태에 놓여 있는 것으로 판단된다.

51) 권영경, "2012년 체제구축전략과 북한경제의 변화", 「북한경제리뷰」, 제3권, 한국개발연구원, 2010, p.53.

제2절 북한 대외경제정책 변천과정

1. 법률 제정과 대외경제합작사업

가. 법률 및 법규의 제정

(1) 합작회사운영법

80년대 이후 국내 경제가 계속하여 하락세를 보이고 다른 사회주의 국가들의 개혁개방을 진행하는 상황에서 북한은 외자 유치를 위해 1984년 9월 8일에 <합작회사운영법>을 공포하였다. 합작회사운영법은 외채 상환능력을 상실한 북한이 대외 신뢰도가 떨어지고 서방국가들에서 대출을 받지 못하는 상황에서 상환 부담이 없고 외국 자본을 유치하는 새로운 수단으로 채택된 것이다. 이는 무역을 중심으로 하던 북한의 대외경제관계가 새로운 발전단계에 진입하였음을 보여준다. 합작회사운영법은 합작기업의 범위, 조직, 행위와 이익배분 등을 명확히 규정하였으며 외국 자본과 선진기술 유치와 해외시장 개척에 그 목적을 두고 있다. 1953년 3월 북한은 <합작회사운영법시행세칙>, <외국인소득세법>을 반포하여, 합작운영기업의 수입제품 관세 면제를 규정하였으며 이윤세(利潤稅)도 3년 동안 징수하지 않기로 하였고 이윤수준에 따라 세율은 25% 삭감할 수 있다고 규정하였다. 1988년에는 합영공업부, 국제무역추진위원회, 북한대외과학기술교류협의회 등을 설립하기에 이른다.

(2) 헌법수정

90년대 이후 갈수록 악화되는 대외 경제환경에 직면한 북한은 1992년 4월 9일에 1972년에 제정한 현행 헌법에 대하여 20년 만에 제1차 개정을 진행하였다.⁵²⁾

52) 1992년 4월 9일 1차 개정을 하게 되는데, 북한의 경제난 타개라는 현실을 반영하고 경제질서의 주요부분에 대한 변화를 시도하는 조항을 신설하였다. 이를 보면, 경제건설 촉진을 위해 인민경제의 주체화·현대화·과학화의 실현(제26조), 기술발전 문제의 최우선과제선정 및 과학기술 발전과 인민경제의 기술개조의 강조(제27조), 농촌기술혁명을 통한 농촌공업화(제28조)등을 규정 한 점, 의·식·주문제의 해결을 위한 인민복지조항(제25조)을 신설한 점, 북한내 외국인의 합법적 권익보장(제16조), 외국법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작 장려조항(제37조)을 신설한 점 등이다. (장명봉·박정원, "대내외적 경제환경변화에 따른 북한법제연구", 『최근 북한 현황 평가: 위기인가 기회인가?』, 서울평양학회 6·15공동선언 2주년 기념 세미나, 2002.6.14, p.22.)

1992년 헌법에서 가장 괄목할만한 변화는 대외무역에 관련된 조항을 새로 신설했다는 점이다. 1992년 헌법 개정은 북한의 외자와 합작경영에 법률적 근거를 마련하였다. 북한은 김일성 주석 사망 이후 북한의 경제가 갈수록 악화되자 1998년 9월 5일 다시 헌법을 개정을 하였다.

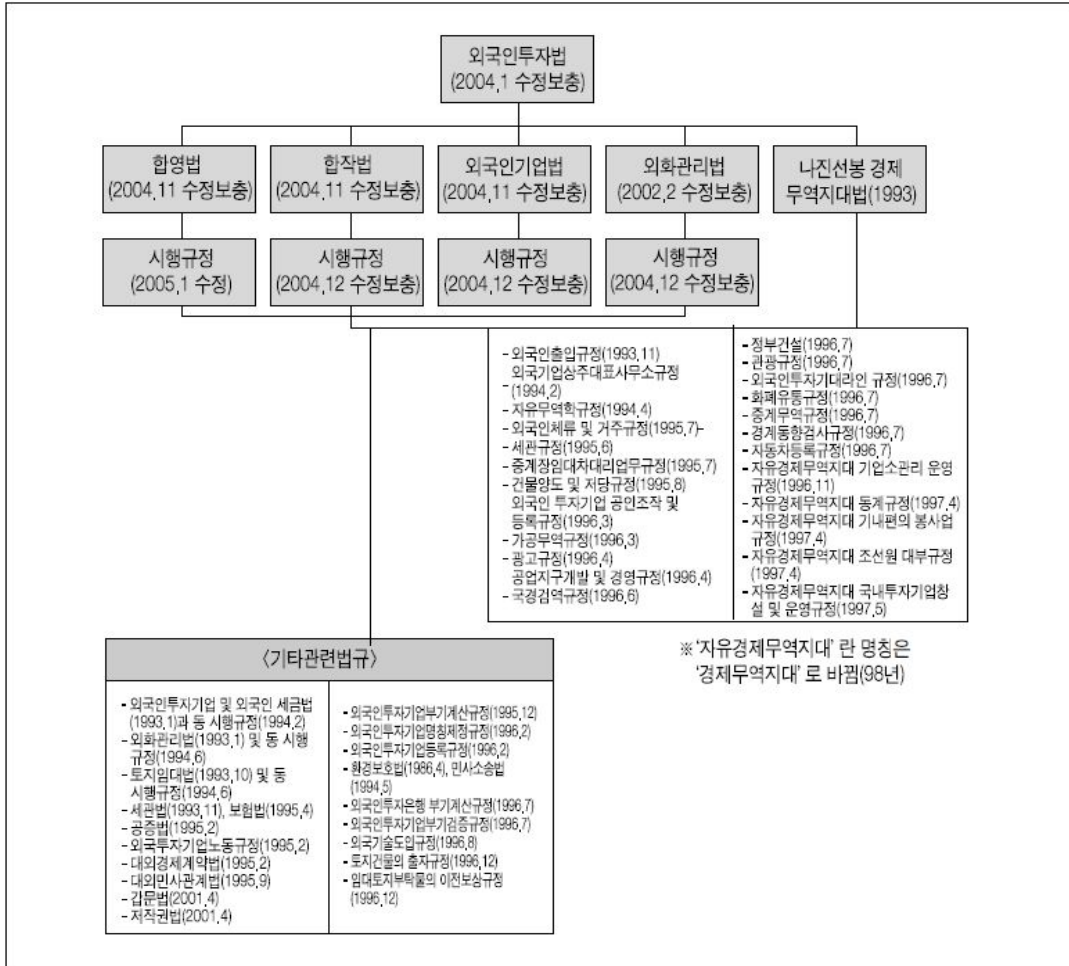
개정 후의 헌법은 1992년 헌법에 비해 많은 변화를 찾아볼 수 있는데, 개인소유 주체를 '근로자'에서 '공민'으로 확대하였으며, 국가의 소유대상을 축소하는 반면 사회·협동단체의 소유대상을 확대하였다. 동시에 개인소유의 대상 중에 '협동 농장원들이 텃밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리'에서 나오는 생산물을 '텃밭경리를 비롯한 개인부업경리'에서 나오는 생산물로 수정하였다. 시장경제개념을 도입하였고 대외무역의 당사자를 확대하고 대외무역을 활성화하였다. 경제특구 내 경제활동을 장려하였고 농업의 현대화를 추진하였으며 과학 분야에서는 종전의 저작권과 발명권의 보호에 추가하여 특허권의 보호를 규정하였다. 또 공민의 거주·여행의 자유를 가지도록 하였다. 총체적으로 1998년 헌법은 소유구조에 대하여 조정을 진행하였고 개인소유의 범위를 확대하였으며 경제적 자율성을 확대하고 대외개방성을 확대하였다. 북한은 '자력적인 민족경제건설 노선'을 견지하는 한편 경제적 '실리'와 '효율'을 강조하고 나섰다. 이는 북한이 자력갱생의 기초에서 더 현실적인 경제정책을 실시하려는 의지를 나타내었다고 볼 수 있다.

(3) 투자유치를 위한 기타 법률, 법규

1992년 10월 5일 북한은 <외국인 투자법>, <합작법>, <외국인 기업법>등 법률·법규를 반포하였다. 1993년 1월 31일에는 <외국인 투자기업과 외국인 세금법>, <외화관리법>, <자유경제무역지대법> 등 법률·법규를 반포함으로써 외국자본과 관련된 법령의 기본 틀을 완성하였다.

1995년부터 북한의 경제법규 관련 주요업무는 새로운 법률 제정이 아니라 기존의 법률 개정, 또는 새로운 법령의 시행세칙을 제정하는 것이었다. 예를 들면, 1984년에 공포한 <합작회사운영법>과 1976년에 제정한 <민사소송법>을 개정하였으며, <외국인 기업법 시행세칙>, <자유무역항만규칙>, <토지임대법 시행규칙>, <외화관리법 시행규칙>, <외국투자은행법 시행세칙> 등의 제정이다.

<그림 3-1> 북한의 외국인 투자 관련 법체계



자료 : 이장노 외, "북한의 외국인투자정책과 투자관련법 변동에 대한 소고: 합작법시행규정, 합영법시행규정, 외국인기업법 시행규정 중심으로", 「국제지역연구」, 제10권(3), 국제지역학회, 2006, pp.601-622.

1995년에는 투자관련 법령에서 외자유치에 아주 중요한 <대외경제계약법>, <대외민사관계법>, <공증법> 등이 새로 제정되었다. 이밖에 또 <합작회사운영법 시행규칙>과 <자유경제무역구역법 시행세칙>, <자유경제무역구 해관법규칙>, <자유경제무역구 중계화물 대리업무규칙> 등을 제정하였다. 이러한 법령들은 북한이 자유경제무역구에 대하여 다른 지역과 차별되는 정책을 실시하고 있다는 것을 보여준다. 즉 첫째는 시장경제 논리의 도입, 둘째는 여러 가지 특혜정책 부여, 셋째는 정치와 경제 분리원칙에 대한 입장표명이다. 이밖에 다른 지역과 달리 자유경제무역

구 내에서는 단독투자가 허용되며, 외국은행 및 지사, 상주대표사무소와 보험회사 설립이 가능하고, 저세율제도와 임대세 및 관세 감면 정책 실행이 가능하며, 저임금 제도를 실시하고 초청장 소유자는 비자 없이 출입국이 가능하다.

또한 북한은 1997년 <가격법>을 반포하였으며, 1999년 4월 제10기 제2차 최고인민회의에서 <국민경제계획법>을 통과시켰다. 이러한 법률의 공포는 1994년 김일성 주석 사망 이후 줄곧 중단되었던 예산, 결산보고제도 등 경제법률이 새로 가동되었음을 의미하며 경제운영과 관리가 정상적인 궤도에 들어섰음을 말해주고 있다.⁵³⁾ 김정일이 집권한 후 중국, 한국과의 경제협력을 위한 경제특구를 설립하면서 동 지역을 대상으로 한 외자유치를 위한 법률과 법규를 제정하였던 것이다.

나. 대외경제협작사업

(1) 나진-선봉 자유경제무역구

1991년 12월 북한 정무원은 74호 결의를 반포하여 '나진-선봉 자유경제무역구' 설립을 발표하였다.⁵⁴⁾ 나진-선봉 자유경제무역구는 북한 동북부 두만강 하류의 서쪽연안, 북한, 중국 및 러시아 3국의 접경지역에 위치하고 있다. 나진-선봉 자유경제무역구는 나진시와 선봉군으로 구성되고 건립초기 그 면적은 621km²이며 1993년 9월에는 746km²로 확대되었다. 나진-선봉 자유경제무역구 내 경작지와 삼림면적은 609km², 토지면적은 19km²에 달하며 1995년 무역구내 인구는 약 14만명에 이르렀다.

1993년 3월 북한 대외경제협력추진위원회는 나진-선봉 자유경제무역구 개발계획을 발표하였다. 원 계획은 세 단계로 나뉘는데 첫 번째 단계는 1993에서 1995년까지로, 나진-선봉 지구를 국제화물의 중계기지로 만들기 위한 도로, 철도, 항구 등 기초시설을 정비하며, 두 번째 단계는 1996년부터 2000년까지로 국제 화물중계기지의 역할을 강화하는 한편 수출주도형 제조업 관련 외국인 투자를 대규모로 유치하는 것이며, 세 번째 단계는 2000년부터 2010년까지로 중계무역, 수출가공, 관광, 금융 등 여러 가지 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류 중심 도시로 건설하는 것

53) <국민경제계획법>의 목적은 비공유부문 경제의 혼란된 상황을 수습하기 위한 것이다. 즉 계획경제부문의 부진으로 인한 상품, 물자 등이 대량으로 농민시장에 불법 유입된 문제를 해결하기 위한 것이다.

54) 1998년 4월 북한은 '나진-선봉자유경제무역구'에서 '자유'를 빼고 '경제무역지구'로 확정하였다.

이다. 1993년에 제정된 제1차 개발계획은 규모가 너무 방대하고 외자유치를 위한 업종의 유형도 너무 광범위 하였다. 1995년 이후 북한은 상황에 따라 원래 계획을 수정하여 세 단계의 발전전략을 두 개 단계로 축소(제1단계와 제2단계를 병합 함) 하였으며 외자유치의 중심을 조절하였다.⁵⁵⁾ 1995년에 조정된 개발계획에 근거하여 나진-선봉자유무역구는 2010년까지 중계무역, 수출가공, 관광, 금융 등 여러 가지 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류 중심도시로 건설한다는 것이다. 계획에 따른 각 단계의 발전목표는 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 나진-선봉 자유경제무역구 단계별 개발 목표

구분	제1단계(당면단계:1993~2000)	제2단계(전망단계:2001~2010)
개발목표	-국제화물 중계기지, 수출가공 기지건설	종합적, 현대적 국제교류거점도시 (제2의 싱가포르)
중점사업	-나진지역 거점 육성 -중국,러시아와의 중계 수송망 체계 형성 -항만 하역능력 확장(3,000만톤 규모) -가공수출산업기지형 공단 조성 -수출가공지대 형성 및국제관광기지 개발	-항만 하역능력 1억톤 규모로 확장 -중계무역, 수출가공, 제조업, 금융·서비스·관광기능을 갖춘 지역개발 -21세기 국제수준에 상응하는 시설과 산업구조, 서비스의 고도화·현대화 추구
도시건설	-인구 35만명 규모 (1996년 현재 13.9만명) -나진지역 중심개발, 선봉지역 확대 -나·선지대 주변에 10개의 지역별 공업지구 배치하고 신흥공업지구 우선 개발	-인구 100만명 규모 -후창, 신흥공업지구 등 나진외곽지역과 사회, 홍의공업지구 등 두만강지역에 신흥도시 개발

자료 : 대한무역투자진흥공사, 『나진-선봉지대 투자 환경 및 관련 법규』, 1996.

북한이 나진-선봉지구와 청진항 개발계획을 제정할 때 외자 유치목표는 69.89억 달러였다. 그 가운데서 기초시설에 대한 투자는 32억 3,885만 달러며 공업에 대한

55) 1991년 12월 자유경제무역구를 설립한 이후 주, 객관적 조건이 미흡함으로 하여 기초시설 건설과 외자 유치 진척이 완만하였다. 1994년 6월 김일성은 유관 부문 공작회의에서 이 지역의 건설을 다그칠 것을 지시하였으며 그 이후 자유경제무역구의 기초시설 건설은 대규모 실시단계에 진입하였다. 따라서 대부분의 기초시설 건설은 1995년에 집중적으로 진행되었다.

투자는 36억 6,000만 달러였다. 하지만 1996년 상반기까지 유치한 외자는 3억 5,000만 달러며 사실상 구체화된 자금액은 겨우 3400만 달러에 불과했다.⁵⁶⁾ 유치한 외자가 계획에 미치지 못했기 때문에 북한은 1996년 6월에 UNDP에 제출한 '나진-선봉 자유무역구 외자유치 계획'에서 외자유치 규모를 대폭 감소하였다. 2005년 11월에 이르러 나진-선봉 자유무역구에 투입한 외국자본은 5,000만 달러에 달하였다. 나진-선봉 지구의 합작경영, 합자경영, 독자경영 기업은 약 110개로 그 가운데 중국 기업이 56%를 차지하고 나머지는 태국, 일본, 호주, 홍콩, 대만 등 9개 국가와 지역의 기업들이었다. 외자기업은 대부분 소형 기업이며 투자영역도 서비스업에 집중되어 있었다. 한국기업도 이 지역에 많은 관심을 갖고 있지만 아직까지 직접 투자하지는 않고 있다. 대한무역투자진흥공사와 북한 측은 자유무역구 내에 무역관을 설치할 때 관해 원칙적인 합의를 하였으며, 한국토지공사는 나진-선봉무역구 내에서 토지를 임대하여 한국기업전용공단을 설립하기도 하였다. 한국정부는 이미 기업이 북한 내 투자가 500만 달러를 초과하지 못한다는 규정을 취소하였다.

2010년 초 북한은 중국과 러시아 변경에 있는 나선시를 특별시로 승격시켰으며,⁵⁷⁾ 외자유치를 위해 나선특별구에서의 '해외북한교포'들의 경제무역활동을 허용했을 뿐만 아니라 외국기업이 나선시에서 대리점 등을 설립할 경우 필히 중앙정부의 허가를 받아야 한다는 기존 규정도 철폐했다. 나선 경제자유무역구의 외국 기업을 유치하고 외자유치와 대외무역에서의 역할을 충분히 발휘하여 나선과 청진을 중국, 러시아, 북한을 잇는 동북아의 물류, 무역중심으로 발전시키려는 것이었다.

하지만 산업적 기반이 취약하고 도로, 철도, 해운 등 기초시설이 완벽하지 못하며 한반도 정세가 안정하지 못한 등 원인으로 금강산 관광특구와 개성공업지구에 비해 나선 경제자유무역구의 발전 속도는 상대적으로 느리다. 하지만 지금까지 북한의 대외협작의 중요한 창구로서 역할을 하고 있다. 북한과 러시아는 나진에서 러시아 하상사이의 철도를 새로 건설하고 나진항 신축에 관한 협약을 체결하였으며,⁵⁸⁾ 협약에는 러시아에 50년간 나진항 3호 부두 사용권을 부여하였으며, 1호 부

56) 북한경제학회, 『북한경제론』, (서울: 법문사, 1996), p.37.

57) 나선시는 북한에서 개성, 평양 다음으로 세 번째 특별시며, 또 유일하게 중국과 러시아 변경에 위치한 특별시이다.

58) "朝俄就改建兩國邊境鐵路達成協議", 「新華社平壤」, 2008.3.16.

두에 대한 중국의 임대사용권을 10년간 연장하여 중국과 러시아와의 경제관계를 강화하였다. 이는 나진항을 개방식 국제부두로 건설하려는 북한의 의지로 보인다.

(2) 신의주 특구

신의주는 압록강 하류, 중국 단둥시와 마주하고 있으며 북한 평안북도의 수도로 2002년 9월에 특별행정구를 설립하였다. 네덜란드계 중국인 양빈(楊斌)이 특별행정장관을 맡았으며 설립 초에 <신의주특별행정구기본법>을 반포하였다. 기본법에는 신의주특별행정구는 앞으로 50년 동안 독립적인 입법, 행정, 사법권을 갖는다고 규정하였으며 국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학기술, 오락과 관광특구로 건설한다고 명시하였다. 기본법은 또 북한 중앙정부는 외교 사무를 제외하고 특구의 모든 사무에 관여하지 않으며 특구는 국가가 규정한 범위 내에서 독립적으로 대외사무를 진행하며 독립적으로 여권을 발행할 수 있다고 규정하였다. 신의주특별행정구 기업의 소득세는 14%로 홍콩 16%, 심천 15%와 비슷하다. 또한 <신의주특별행정구기본법>은 특구의 모든 토지자원과 자연자원은 국가에 속하지만 2052년 12월 31일까지 특구는 토지에 대한 개발, 이용, 관리 권한을 갖는다. 특구에 있는 모든 국내외 기업은 북한 국민을 고용해야 하며 특구 내에서 남녀, 국적, 민족, 종족, 언어, 재산과 문화수준, 정치적 견해, 신앙을 불문하고 그 어떤 지지도 받지 않는다. 주민권이 없는 외국인도 주민과 동등한 권리와 의무를 향유할 수 있다. 특구의 모든 법안과 규정은 모두 특구 입법회의에서 제정되며 특구 내의 북한주민, 주민권이 있는 외국인은 모두 입법위원으로 당선될 수 있다. 신의주특별행정구는 북한의 국장, 국기 외 따로 특구의 표징과 깃발을 사용할 수 있다는 등의 내용을 담고 있다.

북한정부는 특별행정구 설립을 발표한 2년 안에 50만 인구를 이주시키고 20만 명의 경제관리와 기술관련 인재를 영입하였다. 하지만 2002년 10월 양빈(楊斌)이 중국에서 거액의 탈세혐의로 체포된 이후 신의주특별행정구 건설을 정지상태에 머물러 있다.⁵⁹⁾

한편 북한은 중국기업에 신의주의 위화도와 황금평 두 섬을 개방하였으며 50년 동안 임대, 개발할 수 있는 권한을 제공하여 이 두 지역을 경제특구로 건설하려고 있다.⁶⁰⁾ 중국 기업들은 이 두 지역의 개발전망을 높이 평가하고 경쟁적으로 투

59) 陳龍山, "朝鮮經濟報告", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2004年第3期, p.7.

자를 검토하고 있는 상황이다. 이밖에 중국과 북한은 이미 <중국과 북한이 공동으로 압록강대교를 건설, 관리와 보호에 관한 협정>을 체결하고 2010년 10월에 착공한 단동-신의주 신압록강대교를 3년 내에 완공시킬 예정이다.

(3) 금강산 관광구

1998년 11월에 투입하여 운영된 '금강호' 유람선은 2000년 말에 이르러 37만 명의 금강산 관광을 성사시켰다. 남북정상회담이 열리던 2000년 한해만 21만 3천여명이 금강산을 다녀갔다. 하지만 관광산업 시작 초기 많은 자금이 투입되어 투자자들은 자금난에 직면하게 되었다. 아울러 바닷길은 시간이 많이 걸리고 관광코스의 제한으로 2002년에는 관광객이 줄어들어 기업운영에서 적자를 기록했다. 한국관광공사는 '남북합작자금'을 이용하여 기업에 대출을 제공하는 한편 교사와 유공자들에 금강산관광 기회를 제공했다. 2003년 4월 26일 북한이 사스(SARS)를 이유로 입국 비자를 발급하지 않자 금강산 관광은 거의 중단된 상태로 빠진다. 2002년 11월 21일 '경의선·동해선 연결공사'가 마무리 되면서 금강산으로 가는 육로가 개통되었다. 2002년 11월 12일 북한 최고인민회의 상임위원회에서는 '금강산관광지구' 설립을 결정하고 29개 규정과 부칙으로 구성된 <금강산관광지구법>을 선포하였다. 2003년 2월 육로관광코스가 시험 운영되었고 한국 국민들이 비무장지대를 통과하여 금강산 관광을 할 수 있게 되었다. 이 코스는 강원도 고성군 통일전망대에 설치한 출입국사무소에서 출발하여 버스로 비무장지대를 지나 금강산에 진입하는 것이었다. 육로관광은 바닷길보다 시간과 비용을 절약할 수 있을뿐더러 수로에서 육로로의 대전환을 실현하였다. 2003년 9월 북한은 육로관광 코스를 개통하기 시작하였다. 현대아산그룹은 새로운 관광코스, 관광계획 개선 등 다양한 관광상품 개발에 시도하며 금강산 관광사업을 발전시켰다. 또한 2006년 7월과 10월에는 외금강호텔과 농협중앙회 금강산지점을 건설하여 관광 기초시설을 개선하였다. 2007년 6월에는 내금강 관광을 시작하여 관광산업을 더 한층 확대시켰다.

금강산관광지구의 개발계획을 보면 제1단계(2003-2005)의 목표는 종합성 관광지

60) 「朝鮮中央通訊社報」, 2011.6.8.

구 기초시설 건설로 고성, 통주에서 원산지역까지 확대하여 호텔, 골프장, 스키장 등 시설을 건설하며 한국 측의 승용차가 직접 관광구에 진입할 수 있도록 한다는 것이다. 제2단계는 관광구의 범위를 북으로 평양, 백두산, 묘향산 등 곳 까지, 남쪽으로는 설악산까지 확대한다는 것이다.

그러나 2008년 7월 11일 한국 관광객이 북한 병사의 총격으로 사망하는 사건이 발생하자 동년 7월 12일 금강산 관광은 전면 중단되었다. 2009년 11월 김정일 위원장은 현대그룹 현정은 회장을 접견할 때 한국과의 관계개선을 희망하며 금강산 관광과 개성관광 회복 등 의사를 밝힌바 있다. 2010년 새해에 즈음하여 북한은 남북이 금강산과 개성지역 관광문제를 놓고 접촉할 것을 제의하였다. 북한은 금강산 관광은 남북이 상호 불신임과 대립관계에서 신임과 화해모드로 변화하는데서 중요한 역할을 하며, 금강산 관광의 재개는 남북관계를 새로이 개선하고 민족의 화합과 단결을 실현하는 돌파구라고 주장하였다. 2008년 금강산 총격사건 이전까지 금강산 관광을 한 한국인은 193만 5천명에 달하였다.⁶¹⁾ 북한도 금강산 관광사업을 통하여 막대한 경제적 이익을 얻었다.

비록 북한이 금강산 관광 재개를 한국에 요구하고 있지만 한국은 총격사건의 진상을 규명하고 재발방지 조치 및 관광객 신변안전 보장이라는 선결조건이 구비되지 않은 한 회담을 진행하지 않는다는 태도로 견지하고 있다. 북한도 만약 한국이 금강산 관광 재개에 응하지 않을 경우 특별한 조치를 취할 것이며 이런 조치로는 한국에 부여한 특별 혜택과 관광 관련 협정과 계약을 폐지하고 이 지역의 한국 측 부동산을 동결한다고 발표하였다. 실제로 3월 25일 북한은 금강산 지역의 한국 부동산에 대한 조사를 시작하였으며 기업주에게 조사를 요청하였으며 불응 시 재산을 몰수하기로 하였다. 현재까지도 남북은 문제해결을 포기하지 않고 구체적인 문제와 관련하여 계속하여 협상을 진행하고 있다. 하지만 양측은 합리적인 조치를 취해 금강산 관광을 재개 하여 사태 악화와 손실을 막아야 할 것이다.⁶²⁾

61) 통일부, 『금강산관광현황』, 2009.12.20.

62) 李龍洙, “北韓‘沒收’金剛山地區韓方不動產”, 「朝鮮日報」, 2010.4.28.

(4) 개성공업지구

개성공업지구는 한국기업과 투자를 유치하기 위한 것이었다. 2000년 8월 한국 현대그룹과 북한은 개성공업지구 건설에 관련된 협의를 체결하였다. 2002년 8월에 열린 제7차 남북한 장관급 회담에서 민간차원에서 개성공업지구 건설문제를 구체적으로 논의하기 시작하였다. 2002년 11월 13일에 북한 최고인민회의 상무위원회에서는 <조선민주주의인민공화국 개성공업지구 설립에 관한 법령>을 공포하였으며, 이 법령에 이어 <개성공업지구개발규정>, <개성공업지구 기업창설운영규정>, <개성지구 세금규정>등 10여개의 법률규정을 선포하였다. 그 후 남북한은 <투자보장협약>, <이중관세방지협약>, <청·결산협약>와 <상사분쟁해결절차협약>를 체결하여 남북 경제협력에 비교적 완비한 법률 환경을 마련하였으며 두 나라 협력은 법제화 궤도에 들어섰다. 2003년에 열린 제5차 경제협력 추진위원회에서 개성공업지구의 착공을 결정하였으며 2003년 6월 30일 남북 관련 인사들은 개성에서 공업단지 착공식을 가졌다. 2004년 4월 남북한은 개성에서 개성공업지구 100만평(약 330㎡) 토지에 대한 임대계약을 체결하였으며 한국은 북한에 330만 달러의 토지임대료, 870만 달러의 주택, 설비의 철거와 이주 보상비, 그리고 북한이 해관사무소 설립에 필요한 400만 달러를 지불하였다. 개성공단 제1단계 건설 공사는 2004년 4월에 착공하여 2006년 6월에 완공되었으며 용수, 전기, 통신, 환경 등 주요 기초시설은 2007년 10월에 완공하였다. 2004년 6월에는 93000㎡의 시범단지에 15개 기업이 계약을 체결하였으며 12월에는 첫 제품이 출시되었다. 2005년 8월에 이르러 169000㎡의 토지가 사용에 투입되었으며 2007년 6월에는 175만㎡에 달하였다.

개성공업지구의 단기목표는 수출가공과 보세구역형 경제특구를 건설하며 생산기능을 중심으로 하는 것이며, 중장기 목표는 첨단기술, 금융업, 비즈니스, 관광업과 국제도시 서비스기능을 아우르는 종합형 경제특구로 만드는 것이다. 남북한이 철도가 개통되면 개성공업지구는 직접 유라시아 대륙교와 연결될 수 있으며, 또 서해안에 위치한 공업구는 교통조건이 아주 우월하다. 아울러 개성공단의 기업 소득세는 11-14%로 신의주보다 낮은 상황이다. 2009년 12월까지 117개의 기업이 입주하고 있으며 42,561명의 북한 노동자가 일하고 있으며 1억 2천만 달러의 순수익을 올렸다.⁶³⁾

2009년 12월 남북한은 공동으로 대표단을 조직하여 중국과 베트남 공업단지의 투자환경, 공단관리, 운영방식, 인원유동과 관리 등에 대하여 고찰하였다. 그 목적은 남북한이 개성공단의 토지임대료, 임금, 투자우대정책 등 방면에서의 이견을 해결하는데 경험을 제공하기 위한 것이었다.

현재 개성공업지구에는 다음과 같은 문제가 존재하고 있다. 첫째는 북핵문제, 북미관계와 남북관계의 변화 등 정치적 요소들이 개성공단의 건설에 영향을 주고 있다. 두 번째는 입주기업이 직면한 '3通', 임직원 기숙사 건설, 노동력 부족, 북한이 요구한 임금 인상 등 문제는 기업의 정상적인 생산과 경영에 영향을 미치고 있다. 세 번째는 북한이 시장경제의 경험이 부족하고 관리능력이 떨어지며 제도적 장치도 완전하지 못한 것이다. 네 번째는 북한은 미국의 경제제재로 인해 전략적 물자를 들여오지 못하고 공업단지에서 생산한 제품수출도 많은 제한을 받고 있는 것이다. 남북한 대표단의 방문이 끝난 후 개성공단에서 실무회담을 갖고 '3通', 기숙사, 임금 등 문제를 논의하였지만 이견을 좁히지 못하였고 실질적인 효과는 거두지 못하였다. 하지만 남북 양측은 모두 개성공업지구 관리 안정화를 희망하고 있으며 국제경쟁력을 갖춘 단지로 건설하려고 하기 때문에 앞으로 남북한 역시 개성공단문제를 협상을 통해 해결하며 공업단지건설을 가속화 할 것이다. 왜냐하면 개성공업지구의 안정적인 운영은 한국기업의 투자를 유치하여 한국의 산업이전을 실현할 수 있을 뿐만 아니라 다른 나라의 기업과 외자를 유치하고 북한의 경제발전에 적극적인 역할을 할 수 있기 때문이다. 하지만 개성공단 북측 인원의 임금과 3通 문제에 관한 양측의 이견이 크기 때문에 여러 차례의 협상을 거쳤지만 실질적인 진전이 없었다.

(5) 개성관광구

2005년에 현대아산과 북한의 아세아태평양평화위원회는 개성 시범관광에 관한 협의를 체결하였으며, 2007년 11월 3일에는 <남북 관광협력에 관한 합의서>를 체결하고 12월 5일부터 개성관광은 정식으로 시작하였다. 이 관광코스는 서울에서 불

63) 통일부 통일교육원, 『통일문제 이해 2010』, 2010, p.137.

과 70km로 하루에 끝낼 수 있다. 또 북한 주민들의 일상생활을 볼 수 있어 북한관광에 대한 새로운 수요를 창출하였다. 2008년 10월 15일까지 관광객은 10만명에 달하였으며 11월 28일까지는 11만 2033명에 이르렀다. 2008년 말 북한의 통행금지령의 영향으로 11월 29일에 개성관광이 전면적으로 중단되었다.

금강산과 개성관광 재개에 관한 한국정부의 조건은 금강산 총격사건의 진상을 규명하고, 재발방지조치를 취하며 이를 제도화하라는 것이다. 이는 관광객의 안전을 보장하는 전제하에서 금강산과 개성관광을 재개할 수 있다는 것이다.

(6) 경의선, 동해선 철도와 도로 연결산업

경의선, 동해선 철도와 도로 연결산업은 2000년 남북 정상회담 이후 추진하기 시작하였으며 같은 해 9월 18일에 정식으로 착공하였다. 2003년 10월 한국 측 경의선 도로공사가 완공되었다. 2004년 10월 경의선, 동해선 도로의 남북연결공사가 마무리 되어 같은 해 12월에 사용되기 시작했다. 2002년 12월 한국 측 경의선 철도가 완공되었으며 2005년 12월 말에는 경의선과 동해선의 복선레일 부설이 끝났고 2007년 5월 17일부터 열차가 개통되기 시작하였다. 12월 11일부터 경의선 한국의 도라산역과 북한의 판문역 간의 화물열차가 정기적으로 운행하기 시작했다. 2008년 말 북한은 12월 1일부터 육로 통행금지, 11월 28일부터 화물열차 운행 금지를 일방적으로 발표하였다. 운행되었던 화물열차는 주로 개성공단으로의 물자수송을 담당했었다. 2009년 8월 20일 북한은 육로통행금지를 해제하였으며 남북한 간의 화물열차도 다시 운행되었다.

2. 대외무역 체제개혁과 현황

가. 무역체제 개혁

1945년 8월, 해방 이후 같은 해 11월 북한은 상업국을 포함한 중앙행정 10국을 설립하였다. 중앙행정 10국은 구소련흥군 주(駐)북한 사령부에 귀속되었으며 북한의 대외무역을 통일적으로 관리하였다. 1946년 8월, 북한은 '중요 산업 국유화 관련 법령'을 공포하였으며 모든 대외무역 활동은 국가에서 통일적으로 운영하며 권한을 부여받은 기관만 대외무역에 종사할 수 있으며 다른 그 어떤 조직도 대외무역업무를 경영할 수 없도록 규정하였다. 대외무역을 관장하는 최고 권력기관은 중앙상업국이였다.

해방 이후 북한은 소련의 원조를 받아 소련식 사회주의 경제체제를 건립하였으며 일본 통치 시기의 경제체제에서 벗어나 사회주의 경제체제로의 변화를 명확히 규정하였고 북한식의 자주적 민족경제를 수립하였다. 건국초기 북한은 주로 소련의 원조에 의존하였으며 정치와 경제가 결합된 원칙을 고수하였고 사회주의 국가만을 무역대상국으로 삼았다. 60년대 중반 중국과 소련이 마찰이 생기자 북한은 당이 경제부문을 관장한다는 원칙을 일부 수정하고 서방국가와의 경제협력을 시도하기 시작함과 동시에 자력갱생을 더 한층 강조하였다. 1966년 당대표대회에서도 "사회주의 경제건설에서 가장 중요한 것은 자력갱생 원칙 하에서 자주적 민족경제를 건설하는 것이 당의 일관된 노선"이라고 거듭 강조하였다.⁶⁴⁾

북한 자급자족의 폐쇄적 경제체제에서 수입은 자급자족의 경제체제를 공고히 하기 위하여 계획에 따라 입력한 물자이고, 수출은 물자 수입에 필요한 외화를 벌기 위한 것이다. 이런 경직된 대외경제 정책은 북한의 경제발전을 저해하는 중요한 요인이 되었다. 50년대 중반에 이르러 계획경제체제에서 건립한 고도로 집중된 대외무역관리체제는 70년대에 와서 그 폐단이 노출되기 시작하였다. 구체적으로 권력의 과도한 집중, 외자기업의 활력결핍, 대외무역과 생산의 엄중한 괴리, 생산부문이 생산기술 발전에 대한 경시와 수출제품 질 향상에 대한 노력 부족, 대외무역 이익에

64) 한국개발연구원, 『남북한 경제현황 비교』, 1977, p.17.

대한 무관심 등으로 표현되었다. 이런 상황을 변화시키기 위하여 80년대 중반 북한은 원래의 대외무역체제에 대하여 국가 전체적인 조정을 가하였다.⁶⁵⁾ 1988년 북한 최고인민회의에서는 대외경제위원회 설립을 결정하였다. 대외경제위원회 하위 기관으로 무역부와 새로 합작경영공업부를 설립하였다. 합작경영공업부는 주로 외자 유치, 해외공사업무 유치와 노무합작 등 업무를 관장하도록 하였는데 사실상 이는 대외경제협력추진위원회의 모체이다. 지방의 적극성을 동원하고 지방의 대외무역 권한을 확대하기 위해 전체적으로 중앙에서 계획하고 관리하던 대외무역 체제를 등급과 유형을 분별하여 관리하였다. 수출상품은 세 등급으로 나뉘었는데 첫 번째 등급은 무역부 소속 각 무역회사가 경영하였으며, 두 번째 등급은 각 도, 시 소속 무역부문이 경영하였고, 세 번째 등급은 지방의 대외무역부문이 관리, 경영하도록 하였다. 수출 확대를 위해 북한은 원래의 대외무역 항구를 보존한 기초에서 함경남도, 함경북도에 새로운 대외무역 항구를 개설하여 변경무역은 새로운 활기를 띠게 되었다.

북한은 1992년에 "대외경제사업의 혁명적 전환에 관한 구체적 방안"을 공포하고 "농업 제1주의, 경공업 제1주의, 무역 제1주의"의 경제건설 전략방침을 제정하였으며 대외무역 관리체계를 조정하였다. 대외무역 발전을 추진하기 위해 북한은 과거 단일하던 국가무역체계를 정무원 소속 대외경제위원회와 기타 부, 위원회에서 공동으로 관리, 경영하는 국가무역, 그리고 각 도, 시 행정경제위원회가 관장하는 지방무역으로 구성된 무역체제로 전환하였다. 새로운 무역체제를 실행한 후 무역활동에 종사하는 부문은 빠르게 확대되었다. 대외경제위원회가 무역활동에 종사할 뿐만 아니라 정무원의 기타 부문도 무역상사를 설립하였는데, 당 중앙 소속인 조직지휘부, 국제부, 간부부 등 부문, 그리고 사회안전부, 보건부, 국가보위부, 인민무력부 등도 자신의 무역상사를 가지고 있었다. 각 도, 시 행정위원회와 인민위원회도 자체가

65) 50년대 말기 경제건설의 새로운 고조를 맞이하고 국내 상업과 대외무역의 여러 가지 역할을 발휘하기 위하여 원래 합병되어 운영되었던 내무부와 대외무역부를 분리시켜 북한상업성과 무역성으로 각각 새로 기구를 편성하였다(1972년 이 두 부문은 상업부와 무역부로 개칭하였다). 대외무역 발전의 수요에 따라 무역성 내부에 전문적으로 대외무역업무를 관장하는 수출입무역회사를 두었다. 북한이 구체적인 대외무역활동을 진행하는 기본적인 조직형식은 대외무역회사며 무역부와 대외경제사업부는 대외무역활동을 집행, 감독, 관리하는 직책기능부서이다. 이런 관리체제는 80년대 중반까지 계속 되었다.

경영하는 무역상사를 설립하였다. 전국 무역회사 수는 80년대 39개에서 90년대에는 100여개로 대폭 증가하였다.

과거 북한의 대외무역은 사회주의 국가와의 구상무역(compensation trade)방식이 주를 이루었다. 하지만 이런 단일한 대외무역방식은 국제시장의 변화와 수요에 적응할 수 없게 되었다. 무역량을 늘이기 위해 북한은 무역방식의 다양화를 추구하기 시작하였으며,⁶⁶⁾ 특히 가공무역 발전을 중요시하였다. 왜냐하면 가공무역은 일부 또는 전부 국내 원자재를 사용하지 않은 상황에서 많은 외화를 벌어들일 수 있으며 판로가 결정되어 있기 때문에 나머지 생산능력을 이용하여 더 많은 제품을 생산하여 국제시장에 진입할 수 있기 때문이다. '무역제일'의 방침을 관철하고 수출을 확대하기 위해 북한은 많은 수출상품 생산기지를 건설하였는데 1994년 한해만 60여개의 수출상품 생산기지를 건설하였다. 북한은 1998년 새 헌법을 통과하여 사회협작단체를 대외무역 주체의 중요한 구성부분으로 간주하고 무역 분권화 과정을 추진하였다.

총체적으로 90년대 이후 북한은 끊임없이 대외무역체제를 조정하고 개혁하여 중앙에서 계획하고 관리하던 단일한 대외무역체제에서 다원화되고 개방적인 대외무역체로 전환하였다.

나. 대외무역 개황

(1) 1945-70년 북한의 대외무역

제2차 세계대전 이후 세계는 미국을 중심으로 하는 자본주의 진영과 소련을 중심으로 하는 사회주의 진영으로 나뉘었으며 두 진영이 대치하는 냉전시대가 시작되었다. 북한은 기본적으로 사회주의 국가와 대외경제관계를 가졌으며 이 시기 주로 구소련, 중국 그리고 동유럽 몇몇 사회주의 국가의 경제 원조를 받았다.

66) 북한은 여러 가지 무역방식을 취하기로 결정하였다. 예를 들면, 가공무역, 중계무역, 바터무역, 변경무역, 무관세가공무역, 보세가공무역, 자유항만을 이용한 중계무역 등이다.

<표 3-3> 사회주의국가의 대북한 경제원조(1945-1970)

(단위: 백만 달러)

구분	국가	합계	무상원조	유상원조	상환금 면제
1945-1949	소련	53	-	53	-
1950-1960	소련	713	515	199	217
	중국	509	336	173	120
	동독	105	105	-	-
	체코	200	200	-	-
	루마니아	23	23	-	-
	불가리아	13	13	-	-
	폴란드	92	92	-	-
	소계	1,653	1,278	375	340
1961-1970	소련	197	-	197	-
	중국	105	-	105	-
	동유럽 각국	35	35	-	-
	소계	337	35	302	-
1945-1970	합계	2,043	1,313	730	340

자료: 극동문제연구소, 『북한전서 상권』, 1974, p.586.

<표 3-3>과 같이 60년대 사회주의 국가들은 북한 외래 원조의 주요한 공급처이지만 50년대와 비교할 때 북한에 대한 사회주의 국가들의 경제원조는 뚜렷하게 감소하였으며 유상원조가 주를 이루고 있다. 1945-60년 사이 사회주의 국가들의 북한에 대한 무상원조는 12.8억 달러, 유상원조는 4.3억 달러였지만 1961-70년 사이에는 무상원조가 3,500만 달러에 그쳤으며 외래원조의 10%좌우를 차지하였고 차관은 3.37억 달러에 달하였다. 1950년에서 1960년 사이 소련이 제공한 유·무상원조는 7억 1,325만 달러, 중국은 5억850만 달러, 기타 사회주의국가는 4억3,161만 달러에 이르렀으며, 1961년부터 1969년까지 소련은 1억9,668만 달러, 중국은 1억500만 달러, 기타 사회주의 국가는 3,500만 달러의 경제 원조를 제공하였다. 60년대 전반 북한이 사회주의 국가에서 얻은 경제적 원조는 50년대에 비해 5분의 1가량 감소하였다.

(2) 70년대 북한의 대외무역

70년대 초반 냉전체제의 완화는 북한이 서방 자본주의 국가에서 외자 유치에 유리한 국제환경을 마련해 주었으며 북한은 다원화된 대외경제관계를 수립하기 시작하였다. 1970년 한국 일인당 GNP는 252달러로 북한의 230달러를 넘어서게 되었다.⁶⁷⁾ 이러한 상황은 북한의 대외개방의 절박성을 강화시켰으며 1970년에서 1974년 사이 북한은 계속하여 21개의 서방자본주의 국가와 외교관계를 수립하여 대외무역을 본격적으로 발전시키기 시작하였고, 이들 국가에 비철금속을 수출하고 선진적인 생산설비를 수입하였다. 60년대 북한의 대외무역에서 자본주의 국가들이 차지하는 비중은 3.7%에 그쳤지만 1975년에는 53.6%로 대폭 늘어났다. 1970년-75년 사이 북한은 OECD국가들에서 6-7%의 금리, 4-5년을 기한으로 12억4,200만 달러의 차관을 받았다.⁶⁸⁾ <표 3-4>에서 나타난 바와 같이 70년대 전반에 걸쳐 OECD 국가들은 북한에 12억 9,200만 달러의 차관을 제공하였고 같은 시기 사회주의 국가들이 제공한 원조는 9억 8,210만 달러에 그쳤다.

<표 3-4> 북한의 무상원조 및 차관 도입 실적

(단위: 백만 달러)

	구소련	중국	기타 사회주의 국가	OECD 국가	소계
1949년 이전	53.0	-	-	-	53.0
1953-60년 (이중 무상원조)	609.0 (325.0)	459.6 (287.1)	364.9 (364.9)	- -	1,883.5 (977.0)
1961-70년	558.3	157.4	159.0	9	883.7
1971-80년	682.1	300.0	-	1,292.2	2,274.1
1981-90년	508.4	500.0	-		1,008.4
합계	2,409.8	1,417.0	523.9	1,301.0	6,102.7

자료 : 한국개발연구원, 『북한경제지표』, 1996, p.161.

하지만 70년대 하반기에 이르러 북한은 제때에 차관을 갚지 않았기 때문에 외자 유치에 차질을 빚게 되었다. 서방국가들에서 외자를 유치하려는 경로가 차단된 상

67) 한국통계청, 『남북한 경제사회비교』, 1997, p.14.

68) 上掲書, p.20.

황에서 북한은 구소련과 중국 등 사회주의 국가에 의거해야 했고 70년대 중후반부터는 사회주의 국가와의 대외경제관계를 강화하였다. 70년대만 보더라도 구소련은 6억 8210만 달러의 원조를 제공하였으며 구소련의 원조에 의거하여 전력 생산은 40%, 석탄 생산량은 30%, 강철 생산량은 30%, 요소비료 생산량은 25% 증가하였다.⁶⁹⁾ 70년대 중국은 북한에 3억 달러의 원조를 제공하였고 1976-79년 사이 매년 100-150만 톤의 석유를 제공하였는데.⁷⁰⁾ 이는 북한 석유 수요량의 30%를 차지하였다(북한에 제공한 석유 한 통의 가격은 4달러며, 같은 시기 일본에 수출한 석유 한 통의 가격은 14-26달러였다). 동시에 50-60년 사이 중국이 제공한 차관 가운데서 미상환 부분을 면제하였다.

(3) 80년대 북한의 대외무역

80년대 이후 북한이 직면한 국제, 국내환경은 중대한 변화를 맞이한다. 합작회사 경영법이 공포된 이후 일부 서방국가들은 북한에 직접적으로 투자하기 시작하였다. 1985년 2월 첫 합작경영기업인 낙원백화점이 정식으로 개업하였는데 이는 북한의 낙원무역회사와 일본 조총련이 합작한 회사이다. <표 3-5>와 같이 1991년까지 합작경영 기업은 123개에 달하며 그 가운데서 정식으로 개업한 것은 58개(75%)는 일본 조총련이 투자한 것이었다.

80년대 후반부터 북한은 이미 체결된 무역협정을 이행하지 못하였고 많은 채무가 발생하고 제때에 물품을 공급하지 못한 탓에 대외무역 신뢰도가 급강하였으며 사회주의 국가와의 대외경제관계도 신속히 악화되었다. 구소련, 동유럽 각국, 중국의 투자액은 일본의 투자액보다 훨씬 적었다. 아울러 80년대 말에 이르러 북한의 주요 무역대상국인 구소련, 동유럽 국가 및 중국은 계속하여 북한과의 무역결제 방식을 사후 결제에서 달러 현금결제방식으로 바꾸었다. 이는 워낙 빈약한 외화 상황을 더욱 악화시켰고 수입규모도 급격히 하락하여 국민경제와 국민생활과 밀접하게 연계되어 있는 식량, 석유, 원자재 및 급수 설비, 기술의 수입이 계속하여 감소되어 북한 경제상황은 더욱 악화되었다. 그 이후 북한의 제한적인 개혁개방은 소련과 동

69) 林今淑 『朝鮮經濟』, 長春: 吉林人民出版社, 2000, p.221.

70) 楊紹全 『中朝關係通史』, 長春: 吉林人民出版社, 1996, p.1230.

유럽의 붕괴, 그리고 자력갱생의 발전전략의 영향으로 제한된 범위에서 진척되었다.

<표 3-5> 1985-1991년 대북 투자기업 현황

(단위: 개)

국가	년도별 투자 기업 수량						합계
	85-86	1987	1988	1989	1990	1991	
일본	11	17	20	19	3	15	85
소련		3	3	3	2	8	19
중국	1	2	2	1	1	1	8
동유럽		1					1
서방국가	2		1		1		4
기타	5	6	1	2	1	1	16
합계	18	28	28	25	8	25	123

자료: 대한무역투자진흥공사: 『북한투자실무』, 1992, p.25.

(4) 90년대 북한의 대외무역

20세기 90년대, 구소련의 해체로 북한은 중요한 무역 파트너를 잃게 되었으며 그 이후 북한과 러시아의 정치관계 냉각은 북한의 대외무역 발전에 불리한 영향을 주었다. 에너지와 원자재의 수입이 급감하였고 장기간에 걸쳐 경직된 계획경제체제, 자연재해와 정책실패는 식량부족을 초래하여 북한경제로 하여금 전례 없는 위기에 처하게 하였다. 비록 일련의 법률, 법규를 제정하고 무역체계를 조정하였지만 효과는 크지 않았다.

<표 3-6>에서 볼 수 있듯이 90년대 북한의 대외무역은 계속하여 마이너스 성장을 유지하였으며 1991년의 27억 달러에서 1998년에는 1991년의 50%인 14억 달러로 감소하였다. 또 국내 경제가 엄중한 위기에 처한 상황에서 부득이하게 에너지, 식량 등 생필품을 수입하였으며 이로 하여 90년대 북한의 수·출입 차액은 아주 크게 나타났다.

<표 3-6> 북한의 년도별 대외무역 추이

(단위: 백만 달러)

구분	합계	증감율	수출	수입	차액
1991	2720.0	-34.8	1010.0	1710.0	-700.0
1992	2660.0	-2.2	1020.0	1640.0	-620.0
1993	2641.0	-0.7	1021.0	1620.0	-599.0
1994	2108.0	-20.2	839.0	1269.0	-430.0
1995	2052.0	-2.7	736.0	1316.0	-580.0
1996	1976.0	-3.7	726.0	1250.0	-524.0
1997	2177.0	10.1	904.0	1272.0	-468.0
1998	1442.0	-3.7	559.0	883.0	-324.0
1999	1480.0	2.6	515.0	965.0	-450

자료 : 한국통계청, 『남북한 경제사회비교』, 1997, p.123.

현대경제연구원, 『통일경제』, 1999, 제6권, p.111.

KOTRA, 해외무역관, "1999-2000북한의 대외무역동향", 대한무역투자진흥공사, 2001.

<표 3-7> 북한의 국가별 무역거래 구성비(1991-1999)

(단위: %)

구분	한국	중국	일본	구소련
1991	4.13	22.66	18.84	14.1
1992	6.36	22.66	18.84	11.7
1993	6.84	31.77	16.67	8.6
1994	8.48	27.18	21.50	6.6
1995	12.28	23.50	25.42	4.1
1996	11.31	25.39	23.26	3.9
1997	12.41	26.41	19.69	3.9
1998	13.34	24.82	23.71	4.5

자료 : KOTRA, "2006년 북한의 대외무역동향", 2007, p.12.

한국통일부, "2007년도 유형별 남북교역 현황", 북한무역동향 각년호.

80년대 중반 이후 북한은 구소련과의 대외경제관계를 강화하여 두 나라 간의 무역비중은 42.6%에 달하였다. <표 3-7>에서 볼 수 있듯이 1991년 이후 북한과 소련의 무역액은 급격히 하락하는데 1991년 두 나라 무역이 북한 대외무역에서 차지하는 비중은 14.1%에서 1998년에는 4.5%로 하락하였다. 하지만 북한 대외무역에서 한국이 차지하는 비중은 뚜렷이 증가하였는데 1991년의 4.13%에서 1998년에는

13.34%로 상승하였다. 하지만 중국과 일본은 북한의 주요 무역 파트너로 자리매김 하였으며 특히 중국은 식량과 에너지의 주요 수입국이 되었다.

(5) 2000년대 북한의 대외무역

1999년부터 한반도 정세의 완화와 중국과 북한 정치관계의 강화, 그리고 북한 국내 경제정책의 조정으로 북한은 20세기 90년대 이래 9년 동안 지속되었던 마이너스 경제성장을 종결하고 경제회복의 길에 들어섰다. 2002년에 '7·1경제개선조치'를 실시하였는데 주요 조치를 보면 물가를 25배 인상하고 노임은 18배로 제고하며 외화환율은 80배로 올리며 공장, 광산, 기업의 경영 자주권을 확대하는 등의 내용이 포함되어 있다. 이 조치의 실시로 기업과 노동자의 생산적극성과 기업의 가동률을 어느 정도 제고하였다. 특히 관광의 외화환율 인상은 수출확대 효과를 가져와 북한의 대외무역은 성장세를 나타냈다.

<표 3-8> 북한 대외무역 동향

(단위: 억달러, %)

구분		99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	평균 성장률
중국	수출	0.4	0.4	1.7	2.7	4.0	5.9	5.0	4.7	5.8	7.6	7.9	38.7
	수입	3.3	4.5	5.7	4.7	6.3	8.0	10.8	12.3	13.9	20.3	18.9	22.4
	계	3.7	4.9	7.4	7.4	10.2	13.9	15.8	17.0	19.7	27.9	26.8	25.2
일본	수출	2.0	2.6	2.3	2.3	1.7	1.6	1.3	0.8	0.0	0.0	0.0	-100
	수입	1.5	2.1	2.5	1.4	0.9	0.9	0.6	0.4	0.1	0.1	0.0	-28.1
	계	3.5	4.6	4.8	3.7	2.7	2.5	1.9	1.2	0.1	0.1	0.0	-34.7
한국	수출	1.2	1.5	1.8	2.7	2.9	2.6	3.4	5.2	7.7	9.3	9.3	25.4
	수입	2.1	2.7	2.3	3.7	4.4	4.4	7.2	8.3	10.3	8.9	7.5	17.3
	계	3.3	4.3	4.0	6.4	7.2	7.0	10.6	13.5	18.0	18.2	16.8	20.8
기타	수출	2.8	2.7	2.6	2.3	1.7	2.7	3.7	4.0	3.4	3.7	-	3.3
	수입	4.9	7.5	8.0	9.2	8.1	9.5	8.6	7.7	6.2	6.5	-	3.2
	계	7.6	10.2	10.6	11.5	9.8	12.3	12.3	11.8	9.6	10.2	-	3.4
합계	수출	6.4	7.2	8.3	10.1	10.3	12.8	13.4	14.7	16.8	20.6	-	13.9
	수입	11.8	16.8	18.5	18.9	19.6	22.8	27.2	28.8	30.6	35.8	-	13.1
	계	18.1	24.0	26.8	29.0	29.9	35.6	40.6	43.5	47.4	56.4	-	13.5

자료 : KOTRA, 『북한대외무역동향』, 각년호, 통일부, 『남북교류협력동향』, 각 년월호, 中國商務部, 『中國統計年鑒』, 각년호,

<표 3-8>과 같이 2003년 무역액은 1991년의 수준을 넘어섰으며 2008년에는 56.4억 달러에 이르러 1999년에서 2008년 사이 연평균 성장률은 13.5%에 달하였다. 북한과 중국, 한국의 무역이 전체 무역비중에서 차지하는 비중은 1999년 38.8%에서 2008년의 81.8%로 상승하였다. 이는 이 시기 북한 대외무역의 성장은 주로 중국과 한국과의 무역에서 이루어졌음을 알 수 있다.

중국과 북한의 무역은 2000년부터 급속하게 증가하였으며 1999년부터 2008년까지 무역액은 3.7억 달러에서 27.9억 달러로 연평균 25.2%에 달하였으며 북한의 대외무역액에서 차지하는 비중은 20.4%에서 49.5%로 상승하였다. 대 중국 수출액은 1999년 0.4억 달러로 북한 수출액의 6.3%를 차지하던 것이 2008년에 이르러 7.6억 달러로 연평균 38.7%의 증가율을 나타냈으며 북한 수출액의 36.9%를 차지하였다.

대중국 수입액도 1999년의 3.3억 달러에서 2008년의 20.3억 달러로 증가하여 22.4%라는 연평균 증가율을 나타냈으며 북한의 수입액에 차지하는 비중은 28%에서 56.8%로 증가하였다. 이는 중국에 대한 북한의 의존도를 나타내며 특히 대 중국 수입 의존도가 북한에 미치는 영향을 알 수 있다. 하지만 2009년에는 중국과 북한 무역은 증가세를 멈춰하면서 대 중국 수입은 7.1%, 무역액은 4% 감소하였다.

한국과 북한 간의 무역은 2008년을 분기점으로 뚜렷이 상반되는 모습을 보인다. 1999년부터 2007년까지 두 나라 간의 무역액은 3.3억 달러에서 18억 달러로 증가하여 연평균 23.5%의 증가율을 나타내 북한 무역액에서 차지하는 비중은 18.4%에서 37.9%로 상승하여 중국 다음으로 가는 무역대상국이 되었다. 하지만 2008년부터 급속히 하락세를 나타내면서 마이너스 성장을 보였다. 즉 2008년 무역액은 18.2억 달러로 1.2%밖에 증가하지 않았으며 2009년에는 16.8억 달러로 7.8% 감소하였다. 한국으로의 수출도 1999년 1.2억 달러에서 2008년에는 9.3억 달러로 연평균 25.4%의 증가율을 보이면서 북한 수출의 45.3%를 차지하여 한국은 북한의 최대 수출 대상국으로 되었다. 하지만 2009년에는 성장세가 둔화되면서 0.2%밖에 증가하지 않았다. 한국에서 수입도 1999년 2.1억 달러에서 2007년에는 10.3억 달러로 증가하여 연평균 21.9% 증가하였지만, 2008년에 들어서서 마이너스 성장을 보이면서 2008년에는 14% 감소하였고 2009년에는 16.1% 감소한 7.5억 달러에 그쳤다.

북한 개혁개방의 과정을 돌이켜 보면, 비록 대내 개혁과 대외 개방에서 일부 적

극적이고 추진적인 조치들을 취하였지만 북한의 개혁개방의 진척은 아주 완만하며 정책집행도 안정성과 장기성이 결핍하다. 때문에 국내 개혁에서 심지어 후퇴현상이 발생하였는데 이는 주로 북한 자체의 내부조건과 외부환경의 제한에 기인한 것이다.

제4장 북한 경제정책결정의 내부요인 분석

시스템의 안정과 발전은 다음과 같은 조건을 구비해야 한다. 즉 필히 개방성을 띠으로써 환경과 양호한 상호작용을 유지해야 한다. 뿐만 아니라 경제의 개방성이 효율적일수록 시스템의 존속은 더욱 유리해진다. 그러나 2000년대 중반 이래 북한의 정치구도는 날로 폐쇄적인 양상을 보였다. 북한자체로 놓고 볼 때, 이러한 상황을 초래한 주요 원인은 주로 북한 자체의 정치체제와 경제발전에 건설적인 상호작용이 진행되지 않기 때문이다. 경제적 측면들에서 긍정적인 신호들이 나타나기는 했으나 아직 그 진전이 상당히 느리게 진행되고 있다. 현실주의적 IPE시각에서 그 원인을 분석하면, 북한 정치체제가 개혁개방의 진척을 통제하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 북한의 정치체제는 주체사상을 지도사상으로 선군정치행의 행동강령 하에 유일 수령 체제를 고수하면서 사회주의 강성대국 건설을 전략적 목표로 삼고 있다. 김정일은 노동당 총비서와 국방위원장직을 동시에 임하는 등 국가 최고권력을 독점하고 있다. 현재의 체제 특성으로 볼 때 북한의 개혁개방은 오로지 위로부터의 개방이 가장 합리적일 수 있다.

1990년대 이래 북한은 양대 중요 과제, 즉 체제 유지이고 경제난 타개라는 두 가지 과제를 풀어나가야 했다. 특히 현재의 북한으로 보면 체제유지는 최우선적인 국가 최고이익에 해당된다고 볼 수 있다. 그러나 장기적인 경제난 해소의 방편으로 북한정부는 개혁개방을 제한적으로나마 시도해 왔으나 이러한 조치들은 오히려 사회통제를 약화시키고 실질적으로 체제존속에 위협을 미쳐왔다. 이러한 점을 미루어 볼 때 권력이 고도로 집중된 북한에 있어서 대외경제정책의 결정은 단순 국가 경제이익에 한해서만 아니라 본국 정치이익의 강력한 영향력이 작용하고 있다고 보아야 할 것이다. 즉 정치체제가 위협받는 상황에서 북한은 정권수호를 가장 앞자리에 놓고 다루고 있다. 환언하여 북한의 개혁개방은 경제적 동기에 의해 추진된다기 보다는 정치적 동기가 보다 결정적인 역할을 하고 있다. 오로지 양자 간의 일치성을 이루어야만 개혁개방의 내부적 조건이 구비될 수 있다고 해야 할 것이다.

제1절 북한 정치체제의 특성

1. 당-국가체제와 권력구조의 변화

가. 당-국가체제의 확립과 지속

1945년 해방 이후, 북한 각 당파들은 평양을 중심으로 새로운 국가의 수립을 준비하기 시작했다. 당시 소련군의 통제 하에 평안남도 건국준비위원회를 주체로 조선반도 각 도·시·군 지역들에 건국준비위원회와 유사한 자치위원회들이 설립되기 시작했다. 1945년 10월, 중앙행정기구와 당조직을 건설하기 위해 소련의 지지 하에 다섯 개 도에 인민위원회와 조선공산당 북조선 분국이 설립되었다. 1946년 2월에는 소련 중앙입법기관을 모델로 북조선임시인민위원회가 설립되었다. 1947년 2월 북조선임시인민위원회는 다시 북조선인민회의로 개칭되었고 헌법초안을 작성하는 등 건국을 위한 준비작업들이 본격화 궤도에 들어섰다. 이어 1948년 8월, 제1차 최고인민회의의 대의원 선거가 진행되어 212명의 대의원이 선출되었다. 이들 대의원들을 바탕으로 9월에 설립된 조선민주주의인민공화국 내각 구성원들이 선출되었다.

그러나 실제로 해방이후 북한 각 정치세력들은 분립상태를 이루었는데 주로 조만식을 대표로 하는 우익민족주의진영과 박헌영을 대표로 한 좌익공산주의진영으로 양분되었다. 해외파들은 허가이 등 소련파와 김두봉·무정을 대표로 하는 친중국연안파로 나뉘어져 있었다. 이러한 세력들은 김일성 등 항일유격대 세력과 경쟁구도를 형성했다. 하지만 소련의 지지하에 있는 김일성 세력은 기타 당파들에 비해 절대적 우위에 놓여 있었으며 점차 북한 내 주도권을 장악하기 시작했다.

한국전쟁 이후 북한의 권력계층 내부는 국가 재건문제와 향후 국가발전전략 문제 등을 둘러싸고 심각한 갈등양상을 보였다. 이 와중에 1956년 8월 종파사건이 발생하면서 김일성은 이를 계기로 자신이 주장했던 중공업화 우선의 사회주의 국가발전 전략을 관철·집행해 나가기 시작함과 동시에 기타 당파들을 숙청하기 시작했다. 그 이후 중소간의 이념적 갈등이 심화되면서 김일성은 자주적 사회주의국가 건

설 방침을 내세우고 소련과와 연안과 등 외부세력에 의존했던 정치세력들을 숙청하고 조선노동당의 내부통일을 강화함으로써 조선노동당 일당지배의 권력적 기반을 확보하였다. 이 와중에 김일성이 강조해왔던 대외자주성은 그 이후 주체사상의 사상적 기반이 되었다.

1950년대 중반 이후, 북한의 중요 사업목표는 바로 전후 경제복구와 사회주의 경제체제의 수립이었다. 따라서 사회주의체제 확립 목표와 더불어 경제와 사회 환경 전면적인 재복구가 의사일정에 오르게 되었다. 즉 사회주의체제를 확립하기 위한 초기작업으로 경제 생산 활동의 집단화, 농업협동조합, 공공업과 수공업영역의 집단화 작업이 동시에 진행되었다. 이러한 노력을 거쳐 1950년대 말까지 북한은 생산수단에 대한 국유화를 완성하고 사회주의 경제체제의 기반을 확립하였다. 동시에 6.25전쟁이후 심각한 노동력 부족현상을 극복하고 전후 경제 복구를 위해 북한은 군중동원의 정치노선을 걷기 시작했다. 대표적인 예로 1957년에 시작된 천리마 운동과 1960년 청산리정신, 청산리방법 등이 바로 그것이다. 1960년 경제적 성과들이 나타나면서 중화학공업을 위주로 하는 산업기반이 형성되었고, 또한 지속적인 정치 숙청작업을 통해 조선노동당 내부 결속력도 강화되면서 주체사상을 지도이념으로 한 김일성의 고도로 집중된 단일영도체제가 점차 확립되기 시작했다. 북한 정치체제는 고도로 되는 안정성을 보임과 동시에 한편으로는 체제적 폐쇄성과 경직성 문제들이 노정되기 시작했다. 즉 시대적 변화와 외부환경의 변화에 대한 체제의 적응능력이 점차 약화되기 시작했던 것이다.

1972년 12월 북한은 정치적으로 주석 집권의 권력구조를 형성하고, 경제적으로 중앙집권적 계획경제체제를 확립시켰다. 뿐만 아니라 북한은 기타 사회주의 국가들과도 구별되는 주체사상을 국가 이념으로 내세웠다. 1946년 북조선임시인민위원회 설립으로부터 1994년까지의 48년 동안 북한은 줄곧 김일성이 지배하는 조선노동당 일당 집권적 정치체제하에 놓여 있었다. 그 이후 김정일이 그의 자리를 승계하면서 복잡한 국내외 정세에 직면하여 주체사상을 기반으로 진일보로 선군정치이념과 강성대국 건설의 전략적 목표를 제시하게 된다.

나. 권력구조 변화

사회주의 국가들은 보편적으로 권력이 당에 집중되어 있고 당이 국가를 운영하는 체제를 형성하고 있다. 김일성 시대의 북한도 예외가 아니다. 조선노동당은 일인집권의 권력지배체제를 강조하면서 권력의 최고 위치에서 모든 정책제정과 집행을 지도했다. 그러나 외형상 노동당이 모든 정책결정을 책임지고 최고인민회의는 입법기능, 국방위원회와 내각은 행정기능, 재판기관은 사법기능을 책임지고 있다고는 하지만 실제에 있어서는 민주주의 정치의 운영과 권력 균형의 원칙이 지켜지기가 어려웠다.

세습제를 위한 준비작업으로 1980년 제6차 당대회를 통해 김일성이 당과 군 두 권력을 동시에 장악하게 되었다. 선군정치 이념의 제기와 더불어 당의 주도권도 예전에 비해 상대적으로 영향력이 약화되는 반면 군부의 역할의 강화되는 추세를 보였다. 1998년 김정일 체제가 정식 등장한 이후 헌법수정을 통해 국가권력 일인지배의 상징인 주석제를 폐지하고 이를 대신하여 국방위원장, 최고인민회의 상임위원장과 내각총리 3인 권력체제를 수립했다. 즉 최고인민회의 상임위원장이 국가를 대표하고, 내각총리가 정부를 대표하였으며 국방위원장이 군부를 장악했다. 2009년 헌법 수정이후 국방위원장은 조선민주주의인민공화국의 최고 지도자로 지정되어 국가 각 사무를 주관하게 됨으로써 국방위원장의 지위가 격상되었다. 현재 김정일은 조선노동당 총비서, 조선인민혁명군 최고사령관인 국방위원장직을 겸임하고 있다. 2010년 후계자 김정일은 김정일에 버금가는 국방위원회 부위원장으로 직접 선출됨으로써 북한이 재차 정치권력 과도기에 들어섰음을 보여준다.

대의원 구성을 놓고 볼 때, 김정일이 정치권력을 공식적으로 장악하기 시작했던 1998년 7월 최고인민회의 제10차 대의원 선거에서 687명 대의원 중 64%가 젊은 세대로 교체되었다. 뿐만 아니라 정부도 대부분 전문성을 띤 젊은 세대들로 교체되었다. 2003년 최고인민회의 제11차 대의원 선거에서의 대의원 교체율은 50%, 2009년 제12차 대의원 선거에서 대의원 교체율은 46%에 달했다. 2009년 대의원 선거결과에서 가장 주목을 받은 것은 군부 인사들의 증가이다. 선군정치 이념 하에 조명록, 김영춘 등 군부 핵심인물들이 지속적으로 당선되었고 군부 중 이른바 신흥세력

으로 불리는 김영철, 이정복 등 장성들이 대량 대의원으로 선출되었다.⁷¹⁾

이처럼 현재 군부세력이 북한 정치체제 중 주요 지위를 차지하고 있다. 이는 체제를 유지와 정권의 안정, 그리고 제3대 권력세습을 안정적으로 완성하려는 북한의 목적에서 이루어진 결과이다. 한편 현재 한·미·일 동맹관계가 강화되는 등 외부환경에 북한이 상당한 압력을 받고 있기 때문이라고 볼 수도 있다.

다. 당-국가체제의 한계

북한은 국가의 정치·경제·군사·사회생활 등 모든 영역들은 전부 일인통치자의 지휘에 따라야한다. 이러한 체제하에 경제영역에서는 고도로 집중된 계획경제체제가 확고하게 자리 잡고 있다. 따라서 지금에 이르러서도 북한은 아직 성숙된 시장 세력이 형성되지 못했을 뿐만 아니라 또한 통치자의 정권수호의 필요성에 의해 비정부세력의 존재와 발전이 허용되지 않고 있다. 따라서 설령 북한이 시장세력 양성을 통해 위로부터의 정부개혁을 진행한다 하더라도 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다.

북한은 위로부터의 개혁개방 모델을 실시할 수밖에 없다. 왜냐하면, 북한사회는 현재 국가의 엄격한 통제 하에 놓여 있고 주민들은 기본적인 국민적 권리와 자유를 향유하지 못하고 있기 때문이다. 정부는 주민들 간의 상호 교류와 정보 획득의 경로를 통제하고 있기 때문에 새로운 지식이나 이념들에 대한 접촉이 어렵고 이에 따라 전체 사회는 경제발전이 필요한 자유도와 창조력이 극히 부족하다. 뿐만 아니라 북한정권은 대량의 예산을 군사영역과 권력 계층 소비에 투입하고 있는 상태로써 기반시설 개선과 주민 생존문제에 대한 중시도가 낮기 때문에 경제기반이 낙후하고 따라서 국제경제협력에 투입될 전반적 기반이 상당히 취약한 상태이다.

외부환경이 날로 악화되면서 김정일은 점점 군부세력에 의존할 수밖에 없는 상황에 놓이게 되었다. 북한정권 내부에서 보수 세력이 득세하면서 정치구도의 폐쇄적 성향이 점차 강화되고 있기 때문에 단기적 시한 내에 대규모 개혁개방을 실행

71) 제12기 대의원의 직종별 비율을 분석할 때 군인의 비율(16.9%)은 노동자(10.9%) 및 협동농장원(10.1%)의 비율을 상회하는 것으로 나타난다.(통일부 통일교육원, 『북한 이해 2010』, 2010, p.57.)

하기는 어려운 상황이다. 군부세력의 강화로 인해 현재 북한은 핵보유를 우선시하는 전략적 목표를 내걸고 "핵으로 평화를 교환하기"전략에서 "핵으로 평화를 유지하기"전략으로 전환하였다. 그동안 여러 차례의 국제회담들을 통해 북한은 관련국들로부터 핵 포기를 전제로 대량의 지원을 받아왔다. 예컨대 2008년 북한은 핵 포기의 대가로 국제사회의 18.8만 톤의 중유 지원⁷²⁾을 받음으로써 북한 경제난을 완화시키는데 일정한 도움이 되었었다. 그러나 군부세력 영향력 강화로 인해 북한은 또 다시 경제이익을 희생시키면서 안보이익을 추구하는 방향으로 전환되었으며 또한 군부세력들은 외부위기를 자극하는 방식으로 내부 응집력을 강화하고자 함으로써 궁극적으로 북한의 대외개방의 외부환경을 악화시키고 있다.

72) 통일연구원, 『2008년 북한경제 종합평가 및 2009년 전망』, 2009, p.62.

2. 주체사상의 수립과 역할

가. 주체사상의 수립과 발전

주체사상은 북한 정치체제의 지도이념으로 통치수단의 핵심이다. 또한 주체사상은 북한 노동당의 사상체계이자 이론체계이기도 하다. 주체사상의 창시자는 바로 김일성이다. 그 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 1930년 6월 30일부터 7월 2일까지 중국 동북지역의 카룬(卡倫)지역에서 조선혁명자들이 참석한 공산주의청년동맹과 반제(反帝)청년 동맹 간부회의가 소집되었다. 이 회의에서 김일성은 「조선혁명이 나아갈 길(朝鮮革命前進的道路)」이라는 주제로 발언하였는데 이 보고의 주요내용이 바로 오늘날 주체사상의 최초 이론구조를 형성되었다. 김일성은 연설에서 "혁명투쟁의 주인은 인민대중이며 오로지 인민대중들을 조직, 동원해야만 혁명투쟁에서 승리를 거둘 수 있다"고 발언했다.⁷³⁾

북한 정치학자들은 모두 카룬회의에서의 김일성 발언이 그 후 주체사상을 형성하는데 직접적인 영향을 미쳤다고 보고 있다.⁷⁴⁾

<표 4-1>과 같이 주체사상이 북한에서 광범위하게 확산되기 시작된 것은 1950년대 중반부터이다. 1950년대 소련에서 개인숭배를 반대하는 사상이 출현하면서 조선노동당 내에서도 교조주의와 형식주의 문제가 제기되었고 소련과의 연안파를 중심으로 김일성에 대한 개인숭배를 반대하는 세력들이 나타나기 시작했다.

이러한 상황에서 1955년 12월, 김일성은 전당에 교조주의와 형식주의를 반대하고 주체를 확립시킬 것을 호소했다. 이를 계기로 '주체'라는 용어가 북한 정치생활 속에 점차 나타나기 시작했다. 1955년에는 사상적 주체, 1956년에는 경제적 자립, 1957년에는 정치적 자주, 1962년에는 국방의 자위, 1966년에는 외교자주 등 개념들이 순차적으로 제시되면서 주체사상이론의 체계화를 위한 준비작업이 완료되었고 1967년 '주체사상'이란 명칭이 공식적으로 확립되었다. 김일성종합대학교 총장이었던 황장엽은 김일성의 조선혁명에 관한 사고들을 종합하여 하나의 사상체계를 구

73) 『金日成著作選集(第1卷)』, 平壤: 朝鮮外國文出版社, 1970, p.78.

74) 金正日, 『關於主体思想』, 平壤: 朝鮮外文出版社, 1987, p.5.

성하고 1970년 제5차 당대회에서 주체사상은 마르크스 레닌주의에 버금가는 조선 노동당 공식 이념이라고 제시했다. 1972년 12월 북한은 헌법수정을 통해 주체사상의 지도적 지위를 법적으로 확립시켰다.

<표 4-1> 주체사상 체계의 형성과정

내용	제기 시기	배경
사상에서의 주체	당 선전선동원대회(1955.12.28)	-스탈린의 사망 -당내 남로당파 숙청
경제에서의 자립	당중앙위원회 전원회의 (1956.12.11)	-대외원조 감소 (5개년 경제계획 수립 차질) -당내 반 김일성 움직임 고조
정치(내정)에서의 자주	당 중앙위원회 확대 전원회의 (1957.12.5)	-공산권내 개인숭배 반대운동 -당내 연안파, 소련파 타도
국방에서의 자위	당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의(1962.12.10)	-중·소분쟁 심화 -미·소 공존 모색 -한국의 5·16 군사쿠데타
정치(외교)에서의 자주	제2차 당 대표자회(1966.10.5)	-중·소분쟁의 확대 -비동맹 운동의 발전
유일사상체계 확립	당 중앙위원회 제4기 제15차 전원회의 (1967.5.28), 당 중앙위 제5기 제8차 전원회의 (1974.2.12)	-김일성 1인 지배체제 확립 -김일성 개인숭배운동 전개
온 사회 주체사상화 강화	제6차 당 대회(1980.10.10)	-부자 세습체제 공고화

자료 : 통일부 통일연구원, 『2009 북한개요』, 2009, p.31.

또한 1980년 제6차 당대회에서는 당장을 수정하고 마르크스 레닌주의를 벗어나 "김일성동지의 혁명사상, 주체사상은 유일 지도사상"이라고 명기했다.⁷⁵⁾ 주체사상을 선전, 보급화시키는 과정에서 조선노동당은 시종 사람의 자주성 실현을 최고 투쟁 목표로 하였다. 1982년 3월 31일, 김정일이 「주체사상에 관하여」라는 논문을 발표하면서 이는 주체사상에 관한 '전서'(全書)로 평가되었다. 그러나 김일성의 특수지위, 그리고 주체사상의 창시자라는 측면에서 보았을 때 어디까지나 주체사상은 김일성사상의 정수(精髓)라고 할 수 있을 것이다. 1992년 4월 수정 헌법에서 주체사

75) 沈儀琳, 『朝鮮主体思想資料選譯』, 北京:人民出版社, 1983, p.1.

상은 사람을 중심으로 한 세계관, 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상, 조선은 주체사상을 유일 지도사상으로 하는 정치체제라고 규정하였다.

그러나 1990년대 이래, 구소련 및 동구 사회주의 진영의 붕괴, 주체사상 창시자 김일성의 사망, 주체사상의 중요이론가인 황장엽의 탈북 등 일련의 사건들이 발생하면서 주체사상은 중대한 도전에 직면하게 되었다. 북한은 김정일의 주도하에 지속적으로 주체사상을 견지하는 동시에 진일보로 사상을 발전시키는 작업을 전개해나갔다. 그럼에도 불구하고 1994년 김일성의 사망을 계기로 그가 세운 주체사상의 최고 권위성도 회의를 받게 되었다. 예컨대 1997년 북한 주체사상의 주요 이론가였던 황장엽의 탈북이 바로 이를 설명해준다. 황장엽의 탈북은 국제적으로 거대한 폭풍을 불러일으켰고 북한을 적대시했던 국가들은 앞다투어 주체사상의 말로 및 북한체제의 붕괴를 예언했다. 바로 이 시기 김정일이 정치무대에 등장하면서 '고난의 행군'을 결속 짓고 '강행군' 시대에 다시 들어서게 된다. 김일성 주체사상의 지속적인 승계와 관철을 위해 김정일은 일련의 문장·담화·지시의 방식을 통해 체계적인 '김정일식 주체사상', 즉 '붉은기사상'을 확립하기에 이른다. 1995년 8월, 김정일은 「로동신문」에 "붉은기를 높이 들고"라는 문장을 통해 '붉은기사상'은 그 어떤 환경하에서도 자체의 힘에 근거하여 혁명을 끝까지 해나가는 자력갱생의 정신이라고 밝혔다. 또한 '붉은기사상'을 높이 들어야만 조선사회주의 사업을 실현할 수 있다고 주장했다.

1998년 북한 최고인민회의 제10기 제1차회에서는 헌법 수정을 통해 주체사상⁷⁶⁾은 여전히 조선노동당과 국가 지도사상임을 재확인했다. 즉 김일성 서거이후의 북한은 여전히 주체사상을 견지한다고 규정함으로써 주체사상의 권위를 회복시키고자 했다. 그러나 주체(인민군중) 존중을 구현하기 위함이라는 목적 하에 일부 내용들에 대해 일부 수정, 보완작업을 진행했다. 예컨대 국민의 기본권리 관련 항목에서 "공민은 거주와 여행의 자유가 있다"(제75조)는 내용을 추가했다. 이러한 측면에서 보았을 때 1998년 헌법은 헌법의 형식으로 거시적인 측면에서 주체사상을 승계하는 동시에 세부적인 수정을 진행함으로써 김일성 주체사상에 대한 김정일의 승계와 발전을 구현하고자 했다. 또한 이러한 승계와 발전이 법적으로 확인되도록 하

76) '붉은기 사상'이 광범위하게 전개되지 않았기 때문에 1998년 헌법에서는 여전히 주체사상이라 불렀다.

는 작업이었다고 평가할 수 있다.

21세기에 들어선 이후, 김정일은 주체사상의 발전은 현실적인 측면들에서 보다 많이 반영되었다. 특히 경제적 영역에서 신의주특별행정구의 설립과 「신의주특별행정구기본법」의 제정, 물가개혁 실행, 개성공단과 금강산관광사업 추진 등의 개혁들은 기존 주체사상에서 인민대중을 중요시하고 인문대중을 주체 원칙의 승계였을 뿐만 아니라 그러한 내용에 대한 진일보된 발전과 심화라고 할 수 있다.

나. 주체사상의 함의와 원칙

주체사상은 인민군중은 혁명과 건설의 주인공이자 힘이라고 주장한다. 즉 사람은 바로 자기 운명의 주인일 뿐만 아니라 자기 운명을 개척할 수 있는 역량이라는 것이다. 김일성은 "주체사상은 사람은 모든 것의 주인이며, 사람은 모든 철학원리의 기초"라고 주장했다.⁷⁷⁾ 주체사상을 관철하는 가운데서의 중요한 문제는 사상적 주체성, 정치적 자유, 경제적 자립, 국방에서의 자위의 원칙을 관철하는 것이었다.⁷⁸⁾ 아래에서 그 주요 내용들을 간략하여 서술토록 한다.

사상적 주체성 확립, 사상적으로 주체성을 확립하는 것은 인민군중들이 자주성을 실현하기 위한 혁명투쟁에서의 우선적 요구가 된다. 혁명과 건설은 사람의 의식적인 활동으로 따라서 오로지 사상적으로 주체성을 수립해야만 정치·경제·국방 등 다양한 영역들에서 주체성을 수립할 수 있다는 것이다. 이른바 사상적 주체성 수립이란 자신이 혁명과 건설의 주인공이라는 자각성을 갖고, 혁명을 중심으로 사고하고 실천하며 자신의 지혜와 힘으로 모든 문제들을 해결해나가는 관점 또는 태도라 할 수 있다. 환언하여 모든 사람들은 혁명을 위해 일해야 한다는 주체사상이 수립되어야 한다는 것이다. 즉 모든 사상공작은 자국의 혁명이익에 복종되어야 하며 따라서 인민들은 주체적 사상관념을 수립해야 한다. 그렇지 않을 경우 주체성을 잃게 되고 명확한 목표를 상실함으로써 사상적 동요가 나타나게 된다. 뿐만 아니라 국가의 기본 상황은 사상영역에서의 사업방법, 내용과 형식을 결정하며 필히 형식주의와 교

77) 金日成, 『迎接朝鮮勞動黨成立三十周年』, 北京: 人民出版社, 1977, p.5.

78) 『金日成著作選集(第1卷)』, 平壤: 朝鮮外國文出版社, 1970, p.367.

조주의를 극복해야 한다고 주장한다.⁷⁹⁾

정치적 자주, 정치는 사회생활에서 결정적 의의를 갖는 영역이다. 정치적 자주를 떠나면 자주성을 운운할 여지가 없다. 사상적 주체성도 우선적으로 정치적 자주성에서 반영된다. 경제적 자립, 국방의 자위도 정치적 자주성에 의해 보장된다. 정치적 자주에는 두 가지 내용들이 포함된다. 첫째, 자국의 혁명과 인민의 이익, 그리고 자국의 구체적 상황에서 출발하여 독립 자주적으로 노선과 정책을 제정하고 실시한다. 둘째, 대외활동의 측면에서 완전한 평등권과 자주권을 행사한다. 당과 국가의 자주성은 궁극적으로 대외관계에서 표현된다. 대외적으로 완전한 자주권과 평등권을 행사하는 것은 정치적 자주성을 보장할 수 있는 근본문제이다. 자주권은 당 전체, 국가와 민족의 신성한 권리이다.⁸⁰⁾

경제적 자립, 조선노동당은 경제는 사회생활의 물질적 기초라고 주장한다. 오로지 경제적으로 자립해야만 국가의 독립을 공고히 할 수 있고 자주적 생활을 영위할 수 있으며 사상적 주체성, 정치적 자주성, 국방의 자위를 확실하게 보장할 수 있으며 궁극적으로 인민을 위해 풍부한 물질문화생활을 창조할 수 있다는 것이다. 자립적 경제를 건설한다는 것은 주로 자기의 기술, 자기의 간부와 인민의 힘에 의존하여 경제를 발전시켜야 한다. 기본적으로 자국의 생산으로 국내 중공업 및 경공업 제품과 농산품 수요를 만족시킬 수 있어야 한다. 자립적 민족경제가 확립되어야만 국제사회의 정치, 경제영역에서 완전한 자주권과 평등권을 행사할 수 있다.⁸¹⁾

국방의 자위, 국방의 자위는 국가의 정치적 독립과 경제적 자립을 위한 군사적 보장이다. 국방의 자위 원칙을 관철시켜야만 국가의 정치독립과 경제적 자립을 수호할 수 있으며 혁명 승리의 결실과 인민의 안전을 기할 수 있다. 국방 자위의 원칙을 관철시키는 것이란 자체의 힘으로 국가를 보위해야함을 의미한다. 물론 국방에 있어서 형제국가들의 지원을 받을 수 있으나 타국에 의존하여 국가를 지킬 수는 없다. 어디까지나 주로 자체의 힘에 의존해야 하며 자체의 힘이 잘 준비되어야만 외부의 원조도 역할을 발휘할 수 있다. 따라서 국방에 있어서 우선적으로 본국

79) 金正日, 『關於主体思想』, 平壤: 朝鮮外文出版社, 1987, p.28.

80) 上揭書, p.31.

81) 上揭書, p.33.

인민들의 힘과 자체의 방위능력을 의존해야하기 때문에 국방사업은 인민을 위한 사업이자 인민 자체의 사업이라는 논리다. 오로지 전체 인민들이 혁명정당의 영도 하에 일치하게 단결하여 민족해방과 조국보위의 투쟁에 뛰어들어야만 국가의 독립과 혁명의 결실을 수호할 수 있다고 주장한다.⁸²⁾

다. 주체사상의 역할과 문제점

북한 주체사상은 특수한 역사적 조건하에서 형성된 것으로 북한사회의 실제와 부합되는 일면도 있다. 사회주의 건설시기 북한 주민들은 주체사상을 지침으로 사회주의제도를 공고히 했으며 농업집단화 생산방식을 수립했을 뿐만 아니라 산업화 운동도 전개하여 산업화의 전략적 목표를 실현했었다. 또한 북한은 무상의료, 무상교육과 공공취업제도를 실시함으로써 주민들로 하여금 나름대로 사회주의제도의 우월성을 향유토록 하고자 했다. 이는 주체사상이 북한에서 일정정도 긍정적 역할을 하고 있음을 말해준다.

그러나 주체사상은 북한에 의해 국가발전의 모든 의지가 주체사상에 흡수될 정도로 심각하게 절대화, 신성화되었다. 이론적으로 북한의 주체사상은 다음과 같은 문제점들이 존재한다.

첫째, 지나치게 인간의 능동성을 강조하고 물질에 의한 하부구조의 역할을 간과한다. 주체사상은 사람이 모든 것을 결정하며 모든 것은 인간을 중심으로 한다고 주장한다. 비록 사람은 사회의 중심에 놓여 있고 자연과 사회를 변화시킬 수 있다 하더라도 인간의 세계에 대한 이러한 능력은 물질적 기초를 떠날 수 없으며 또한 자신의 의지대로 세계를 변화시킬 수 있는 것도 아니다. 필히 물질세계의 객관적 규칙을 준수해야만 한다. 그러나 북한은 인간의 역할을 극대화한 나머지 객관적인 사회적 조건을 무시함으로써 여러 가지 난관에 봉착하게 되었다. 예컨대 '천리마운동'의 실패는 객관적 조건을 간과한 결과라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 전체주의적 자주성을 지나치게 강조하고 개체의 자주성은 오히려 간과하는

82) 上揭書, p.39.

성향이 있다. 주체사상은 국가의 자주성, 사회전체의 자주성, 정치적 및 경제적 자주성을 강조하지만 개체의 자주성은 간과하고자 한다. 구체적인 인간의 사상에 대해서는 엄격한 통제를 실시하기 때문에 진정한 의미에서의 인간의 자주성과 인간의 주체적 지위는 보장이 안 되고 있다. 인간은 오로지 사회주의 건설의 한 개의 '나사못'에 불과하며 그들의 최대의 자주성은 바로 자신을 잊고 국가의 건설을 위해 분투하는 것이라는 것이다. 뿐만 아니라 주체사상은 줄곧 지도자에 대한 개인숭배를 기반으로 국가 이데올로기화를 강조하기 때문에 이는 경제사회발전을 심각하게 저해하고 있다.

셋째, 지나치게 사상적 발전만 강조하고 경제발전을 간과하고 있다. 북한은 지나치게 사회정치적 자주성을 강조하면서 물질적 부유를 추구할 경우 정치적으로 가치 있는 생활을 영위할 수 없다고 주장한다. 따라서 북한은 정치생활과 사상생활이 주도적 위치에 놓여 있고 경제생활은 이에 종속되어 있는 양상을 보인다. 심지어 경제적 번영은 자본주의 특징으로 간주되기 때문에 경제의 중요성 강조는 본질적으로 문제가 되기 쉽다.

넷째, 지나치게 자주성과 독립성만 강조한 나머지 세계적인 개방성을 간과한다. 냉전시기부터 북한은 지속적으로 자주성과 독립성을 강조해왔다. 그러나 냉전이후 세계가 다극화, 지구화라는 급격한 변화를 경험하고 있음에도 불구하고 북한은 여전히 자주성과 독립성에만 매달려 있다. 이러한 폐쇄적 정책은 국가의 발전에 불리하다. 북한이 1990년대 이후 무역 확대, 외국인투자 유치를 강조하는 정책을 공표하고 있지만, 이러한 정책 추진의 목적이 경제난을 극복함으로써 과거 추진하던 기본 정책노선인 자립적 민족경제 건설노선을 강화한다는 모순적 입장을 보이고 있다. 이러한 모순적 정책 태도는 북한의 대외경제협력 확대를 저해하는 근본원인의 하나로 작용하고 있다.⁸³⁾ 따라서 어떻게 국가의 발전과 세계의 발전을 결합시킬 것인가라는 문제를 해결하고, 본국의 자원과 세계자원의 상호보완성을 적극 활용해야만 국가의 발전을 이루어 낼 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 북한 정치체제가 주창하는 주체사상의 핵심 내용은 바로자력

83) 조명철·김지연·홍익표·이종운, 『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』, 연구보고서 2009-21, 대외경제정책연구원, 2009, p.62.

쟁쟁이다. 1990년대 이전 북한은 자력갱생의 원칙하에 경제적 발전을 이루어낸 바 있다. 그러나 1990년대 이후 국제구도가 거대한 변화를 가져오면서 자력갱생의 발전전략은 상당한 어려움에 봉착하게 되었다. 첫째, 사회주의시장 해체. 북한은 자원과 기계설비 및 생활용품이 부족한 국가이다. 1990년대 이전 북한은 주로 '우호가 격'을 통해 사회주의 국가들로부터 에너지 및 부족 물자들을 수입했었다. 그러나 1990년대 이후 사회주의 체제가 해체되면서 북한은 에너지 및 생활필수품의 공급 내원을 상실하게 되었고 이는 국내 공급부족의 문제점을 야기했다. 현재, 북한은 자본 부족, 구매력 취약 등으로 인해 자본주의 자유시장에서 필요한 자원을 수입해 들여올 수도 없는 상황이다. 둘째, 미국을 중심으로 한 서방국가들의 경제적 제재이다. 최근 몇 년 이래 미국은 북핵위기의 확산을 막기 위해 대북 경제제재를 강화함으로써 북한 경제발전에 상당한 압박을 가하였다. 셋째, 경제발전 수준의 낙후성과 물자공급 부족이다. 북한은 장기적으로 계획경제를 실시하다보니 체제의 경직화 문제를 나타냈고, 게다가 농업에 불리한 자연조건과 연이은 자연재해로 인해 농업·공업 할 것 없이 모든 경제 분야가 상당히 어려운 상황에 빠지게 되었다. 1990년대 중엽부터 현재에 이르기까지 북한은 해마다 100여만 톤의 식량이 부족하며 백만 이상의 사람들이 기아상태에서 허덕이고 있다.⁸⁴⁾

주체사상의 지도하에 북한은 현재에도 민족경제 자립노선을 유지하고 있다. 북핵 위기가 표면화된 이후 국제사회의 대북 제재가 심화되면서 북한은 오히려 정치·경제적 측면에서 점점 보수화 성향을 나타내고 있다. 경제발전의 이론으로 보았을 때 자립적 민족경제 노선은 '대내 지향적, 수출 대체형'의 발전전략이라 할 수 있다. 즉 "생산의 인적 및 물적 요소들을 자체로 보장할 뿐 아니라 민족국가 내부에서 생산소비 연계가 완결되어 독자적으로 재생산을 실현해 나가는 경제체제"인 것이다.⁸⁵⁾ 그러나 이러한 발전전략은 이제 북한의 상황에 부합되지 않는다. 비록 북한은 광물자원이 풍부하지만 원유, 코크스 등 전략물자는 대부분 해외 수입에 의존하고 있다. 뿐만 아니라 3,000만 인구에 불과한 내수시장으로 자력갱생의 발전전략으로 경제발전에 필요한 자본과 기술을 모두 확보할 수는 없는 상황이다.

84) 통일부 통일교육원, 『북한 이해 2010』, 2010, p.144.

85) 조선사회과학원, 『경제사전2』, 1985, p.208.

3. 선군정치의 배경과 목표

가. 선군정치 실시 원인

선군정치는 김일성 주석 사망 이후 인 1995년 김정일이 북한 정권을 승계 받으면서 제기되었고, 이후 1998년 북한의 핵심적 통치 방침과 행동강령으로 승격되었다. 선군정치의 제기 및 실행은 국내의 현실적 원인과 국제적 환경을 배경으로 하고 있다.

국내적 시각에서 볼 경우 첫째, 군사역량은 권력교체기 정권 안정을 보장하는 중요수단이었다. 김일성 주석의 병세는 북한정권이 과도기에 들어섰음을 의미했다. 김정일은 이미 일찍부터 후계자으로 인정받은 것은 사실이나 그렇다고 해서 최고수령으로서의 안정적 지위를 확보한 상태는 아니었다. 따라서 우선적으로 '인덕정치'(仁德政治)를 실시하고 3년간의 '수효기'(守孝期)를 지켜오면서 그동안 정부기관의 변화를 동결시켰다. 그러나 권력 과도기의 특징으로 인해 시급히 정권교체를 실현하지 않으면 국가정권의 안정이 위협받을 것이라는 문제점이 나타나면서 김정일은 군사적 힘으로 과도기의 정치적 공백을 메우고자 했다. 2009년 헌법은 재차 군부의 지위를 격상시키고 부자세습의 후계체제의 안정성을 공고화 하고자 했다. 이번 헌법수정에서 주체사상과 선군정치를 동시에 북한 지도사상으로 규정짓고 국가정치생활에서의 군부의 지위를 공고, 강화시켰다.

둘째, 연이은 자연재해로 초래된 사회혼란국면을 통제하기 위한 방편으로 군부의 지위를 강화했다. 김일성 사망 직후 북한은 백년 일우의 특별수해를 입으면서 이에 따라 심각한 식량난에 빠져들기 시작했다. 국가의 식량 배급제는 주민들의 일상적 수요를 만족시킬 수 없었고 이에 따라 많은 사람들이 생존을 위해 자체적으로 살 길을 찾아 해매기 시작했다. 북한 사회내부에서 인구유동 가속화 현상이 점차 심각해졌고 많은 사람들이 탈북하여 중국과 남한 등 국가들로 탈출하였다. 이에 따라 북한 붕괴론도 국제사회에서 신속히 확산되기 시작했다. 이 시기 북한 내부에서도 주로 두 가지 견해가 엇갈리고 있었던 것으로 알려지고 있다. 당시 북한의 극심한

경제난을 감안하여 일부 사람들이 대외개방의 필요성을 제시하기 시작했다. 이에 반해 군부세력은 죽음을 각오하고 국가를 보위해야 한다고 주장하면서 필요시 유격전쟁도 불사해야 한다고 역설했다. 북한정권이 생사존망의 갈림길에 놓인 시점에서 김정일은 군부장악에 보다 많은 심혈을 기울였다.

따라서 선군정치는 북한 정치생활을 지도하는 강령으로 점점 자리를 잡기 시작했다. 김정일 집권 이후 북한은 줄곧 연이인 자연재해를 입었으며 해마다 100만 톤 내외의 식량이 부족 하는 등 경제위기도 날로 심화되어 사회적 불안이 지속적으로 확대되었다. 이에 따라 군사적 힘에 의한 사회통제가 시급해졌던 것이다.

국제적 배경으로 볼 경우 첫째, 구소련 및 동구사회주의 진영의 붕괴는 북한에 있어서 커다란 충격이 아닐 수 없었다. 북한은 이들 국가들이 대부분이 지도자가 군부의 지지를 상실함으로써 인해 해체되기 시작했다고 판단했다. 김일성도 북한이 이러한 길을 걷지 않을 것인가라는 우려를 많이 했으며 이에 따라 군권 또는 군부통제의 중요성을 진일보로 인식하게 되었다. 군부장악이 시급해지자 1991년 김일성은 인민군최고사령관 지위를 김정일에게 넘겨주었고, 1992년에는 헌법 수정을 통해 국방위원회를 설립하고 위원장직은 자신이, 김정일에게는 원수칭호를 수여하고 국방위 부위원장직을 맡게 하였다. 이에 따라 김일성이 죽은 직후에도 김정일은 이미 군부를 장악할 수 있었으며 또한 어려운 시기임에도 불구하고 선군정치를 전개할 수 있었다. 둘째, 장기적인 경제난은 주민들의 생활에도 심각한 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 국가의 국력 향상에도 상당히 부정적인 영향을 미쳤다. 또한 남한과의 사회경제정치제도분야의 경쟁구도 속에서 북한은 날로 불리한 위치에 처하게 되었으며 이에 따라 국가정권자체에 대한 불안감이 확대되기 시작했다. 셋째, 더욱 중요한 것은 부시정부 출범이후 실행한 대북 강경정책으로 인해 북한의 체제 불안감이 배가되었다. 또한 한국, 일본 등 국가들의 대북 제재가 강화되면서 북한 외부환경은 날로 악화되어 갔다. 이러한 것들은 모두 북한이 선군정치를 강조하게 된 중요한 내·외부적 요인들이다.

나. 선군정치の内容

선군정치란 군대 사업, 군대 건설을 국가 정치생활의 중심적 위치에 놓고 또한 군대가 정치·경제 등 제 영역들에서 특수 지위를 향유함과 동시에 군사정책의 강화를 통해 국내에서의 정치적 기반을 확대해 나감을 의미한다. 선군정치는 주로 다음과 같은 네 가지 측면의 내용들을 포함하고 있다.⁸⁶⁾ 첫째, 군대의 지위를 특출시킨다. 북한은 사회 각 계층 순위의 순서를 조절하여 군인을 공·농·지식인 3대 계층의 앞자리에 놓음으로써 군인들의 지위를 격상시켰다.

둘째, '선군' 지도방식의 실행이다. 김정일의 군대에 대한 중시는 주로 군사부문에 대한 시찰과 현장지도 등에서 잘 나타나고 있다. 사회부문에서 북한 지도자는 각급 간부들에게 전투를 지휘하듯이 각항 사무를 지도하며 심지어 각종 정책도 되도록이면 군사적 용어를 사용토록 했다. 예컨대 경제임무에 대해 '진공전', '섬멸전' 등 단어들을 사용했다.

셋째, 군비투입에 대한 보장이다. 김정일은 여러 공식석상에 국가 재정이 어려운 상황에서 우선적으로 국방지출을 보장해야 한다고 지적했다. 넷째, 군사적 정신을 고취하여 내부적 응집력을 강화하고자 했다. 북한은 선군정치를 통해 군인들의 선도적 작용과 희생정신을 적극 선전함으로써 국민 응집력을 강화하고자 했다.

이처럼 선군정치사상의 형성은 북한 역사, 건국 후 직면한 특수 환경과 조선노동당 지도자의 동구사회주의 진영 붕괴에 대한 우려 및 국제정세 변화에 대한 판단과 밀접한 연관성을 갖고 있다. 선군정치 하에 북한은 군대 및 주민들의 사상, 사업태도 등에 있어서의 고도의 일치성을 강조했다. 사회적으로 혁명적 군인정신과 투쟁정신을 학습하는 운동을 불러 일으켰다.

선군정치의 기본 함의는 '군사선행, 선군후공'(軍事先行, 先軍后工)이다. 주로 정치적으로 '선군영도', 경제적으로 '선군경제노선'등으로 표현된다. 실제로 정치무대에서 군사장성들의 국가권력에서 중요한 위치를 차지하게 되었고 군대는 전국 국민이 따라 배우는 모범이 되었다. 또한 군대는 혁명의 주력군이 되었고 사회주의 혁명과 건설은 군대에 의존해야 한다는 논리가 형성되었다. 이에 따라 우선적으로

86) 徐文吉, "朝鮮'先軍政治'與'秩序調整'解讀", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2003年第1期, p.37.

국방공업을 발전시키고 이와 함께 경공업과 농업분야를 발전시키며 또한 국방공업과 밀접한 연관성 있는 전력·금속·기계 등 중공업 선행부문을 우선적으로 발전시키는 정책이 전개되었다. 군사적으로 전군 간부화, 전군 현대화,全民 무장화, 전국 요새화를 통해 북한을 하나의 거대한 군사조직체계로 묶어세우려 했다. 1998년 헌법 제60조는 국가가 군사와 인민을 정치사상으로 무장시키는 동시에 <표 4-2>와 같이 '4대 군사노선'을 기본 내용으로 하는 자위군사노선을 관철 집행해야 한다고 규정하고 있다. 즉 자체의 역량에 의존하여 강대하고 자위적인 국방역량을 건설한다는 것이다. 또한 자국 인민의 역량으로 국가의 자주독립을 보위하고 인민들의 복지와 국가안전을 수호하겠다는 것이다.

<표 4-2> 북한 4대 군사노선의 정책목표

노 선	정책 목표
전군 간부화	군을 정치사상적, 군사 기술적으로 단련하여 유사시에 한 등급 이상의 높은 직무 수행
전군 현대화	군대를 현대적 무기와 전투기술기재로 무장, 최신무기를 능숙하게 다루고 현대적 군사과학과 군사기술을 수행
全民 무장화	인민군대와 함께 노동자·농민을 비롯한 전체 근로자 계급을 정치사상적·군사 기술적으로 무장
전국 요새화	방방곡곡에 광대한 방위시설을 축성하여 철벽의 군사요새로 건설

자료: 통일연구원, 『2009 북한개요』, 2009. p.89.

경제적 측면에서 선군정치의 지도사상은 다음과 같은 측면들에서 반영된다. 즉 인민군은 국가의 보위자일 뿐만 아니라 경제건설과 국가의 전면적 발전을 실현하는 주력군이라 것이다. 바로 가장 어려웠던 시기 북한군대는 계속하여 청류다리·금릉2동굴·태천발전소·개천-태성호 물길공사, 평양-향산 관광도로 등 일련의 대형공정을 수행했었다. 선군정치 하에 북한은 군대에 의존하여 경제를 발전시키고자 했다. 즉 군부 산하에 무역회사·광산업기업·협동농장 등을 설립함으로써 방대한 제2경제 영역을 만들었을 뿐만 아니라 부분적 영역들에서는 수출입 권한을 독점하기

도 했다. 생활의 측면에서는 식량위기가 상당히 심각함에도 불구하고 군대 식량공급은 절대 우선적으로 보장되도록 했다.

다. 선군정치의 목표

2008년 12월 말 현재까지 북한 상비군은 육군 102만여 명, 해군 6만여 명, 공군 11만여 명으로 총 119만여 명에 달하는 것으로 추정된다. 이는 한국의 총병력 65만 5천여 명의 1.8배 규모이다.⁸⁷⁾ 그래도 한미군사동맹의 존재되면서 북한정권에 직접적인 위협이 되었다. 북한은 대외관계와 국내정치에 대한 판단을 기반으로 핵실험을 진행함으로써 정권의 안정과 국가안전을 유지하고자 했다.

1980년대 말부터 1990년대 초까지 북한정권은 구소련과 동구권의 해체로 인해 안보 및 경제적 측면에서 상당한 어려움에 봉착하게 되었다. 이에 따라 한국·일본·미국과 등 서구 국가들 간의 관계개선에 적극 나서면서 그들의 대북 경제제재와 봉쇄정책을 해소해 나가고자 했다. 남북관계가 완화되면서 남북경제협력도 이 시기 점차 활력을 띠기 시작했다. 북한은 한국과의 경제교류를 강화하고 또한 한국을 통해 미국과의 관계도 개선함으로써 대외개방에 유리한 국제환경을 조성하고자 했다. 그러나 이 시기 미국은 구소련의 지원을 잃은 북한이 곧 붕괴될 것이라는 판단하에 한국주도의 한반도 통일을 희망했다. 이에 따라 1991년 9월 한국으로부터 전술 핵무기를 철수했고, 연말에는 해마다 진행되는 '팀스피리트(Team Spirit) 합동군사훈련'을 중단한다고 선포했다. 뿐만 아니라 미국은 한국으로부터의 철군계획을 제정하고 2001년 이전까지 전부 주한 미군을 철수시킬 것이라고 발표했다.⁸⁸⁾

그러나 냉전 종식과 더불어 대량살상무기 확산 방지를 안보전략의 중점으로 삼고 이에 즈음하여 북핵 개발문제가 수면으로 부상하면서 미국은 1993년에 다시 팀스피리트합동군사훈련을 재개했다. 북한은 한국을 통한 미국과의 관계개선이 불가능하다고 판단하고 핵개발을 이용하여 북미관계 개선의 돌파구를 찾고자 했다.

87) 국방부, 『2008 국방백서』, 2009, p.260.

88) Hoyt H. Purvis and Yu-Nam Kim, *Soul and Washington: New Government, New Leadership, New Objectives*, Soul: Soul Press, 1993. p.27.

따라서 1994년 '제네바합의'가 체결되면서 냉전 이래 북미관계는 다시 안정상태를 찾았고 점차 접촉과 대화의 국면에 들어섰다. 미국은 '제네바합의'의 근거하여 대북 증유지원과 경수로 건설지원을 약속했고 또한 대북 무역과 투자영역에 관한 제재를 완화시켰다. 이에 대한 대가로 북한은 1999년 12월 24일 미국과의 베를린 회담기간 동안 미사일 실험발사를 잠시 중단할 것이라고 발표함으로써 1년 남짓이 지속되었던 미사일 위기를 완화시켰다. 2000년 남북 정상회담기간 미국은 또 다시 일부분 대북경제제재를 완화시켰고 또한 북한에 대한 대규모 원조를 실시했다. 북한은 국제적 분위기가 완화되는 추세 하에 전방위적인 외교정책을 전개해 나가기 시작했다.

그러나 미국은 부시의 공화당이 집권하면서부터 민주당 클린턴의 '접촉과 대화의 대북정책'이 북한에 대한 강경정책으로 선회되었다. 이에 따라 북한에 대한 경제제재 완화 조치도 더 이상 진행되지 않았고 또한 '제네바합의'에 따라 전개되던 대북 지원도 중단되면서 대화방식으로 북미관계를 개선하려던 북한의 태도가 변화되었다. 김정일 집권 이후 열악한 국내 경제 환경을 감안하여 정권 내부에서 군부세력을 강화했다. 2000년대 중반에 이르러 김정일은 <그림 4-1>과 같이 이미 핵실험을 위한 철저한 준비작업을 마쳤고 또한 핵 보유 전략으로 미국의 강경정책에 대응하고자 했다. 환언하여 핵보유 전략으로 한미관계 정상화를 풀고 궁극적으로 개혁개방에 유리한 국제환경을 조성해 나가고자 했던 것이다. 북한은 "현재 보다 위력 있는 무기를 개발 중"이라고 역설하면서 "핵 억지력 이외에는 국가의 정치·경제·안보를 만족시킬만한 수단이 없다고 여겼다.⁸⁹⁾

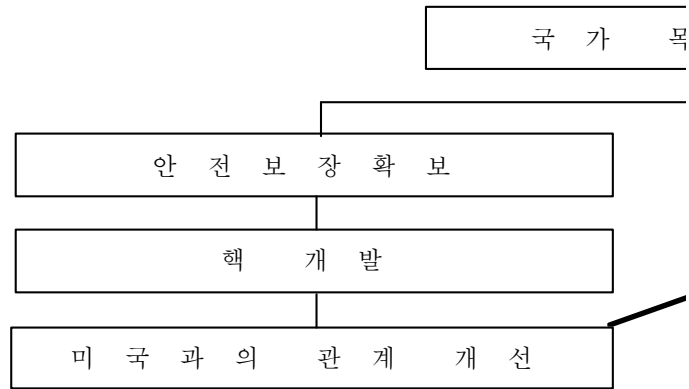
중국의 중재자 역할과 기타 국가들의 노력하에 2003년 8월부터 북한은 관련 국가들과 6차례의 6자회담을 전개해 왔다. 그 동안 비록 일시적으로 핵 위기가 완화되는 추세를 보이기도 했으나 북한이 다시 "핵으로 평화를 교환하기" 전략을 추구하면서 회담국들 간의 이해갈등을 이용하여 반복적으로 '햄 썰기식' 전술을⁹⁰⁾ 구사

89) James L. Schoff, Charles M. Perry, Jacquelyn K. Davis, *Building Six-Party Capacity for a WMD-Free Korea*, A Publication by The Institute for Foreign Policy Analysis, Inc. In Association with The Fletcher School, Tufts University, 2004, p.14.

90) '햄 썰기식' 전술이란 북한이 자신의 모든 핵계획, 핵시설과 핵원료들을 포함시켜 '핵 폐기' 조치를 취하는 것이 아니라 한 부분, 한 부분씩 잘라내어 상대국과 '맞교환'을 하는 것을 가리킨다. 즉 최종 목적

함으로써 6자회담은 궁극적으로 결렬되고야 말았다.

<그림 4-1> 북한의 국가목표와 개혁개방



자료: Shin Jung-Hwa, "North Korea-Japan Relations in the Era of Kim Jong II," in Haksoon Paik & Seong-Chang Cheong, ed., North Korea in Distress-Confronting Domestic and External Challenges, Seongnam: The Sejong Institute, 2008, p.212 <Figure 2>로부터 재구성.

2006년 10월과 2009년 6월, 북한은 두 번 핵실험을 단행했고 유엔은 이에 따라 대북제재를 의미하는 제1718호⁹¹⁾와 제1874호⁹²⁾ 안보리 결의안을 통과시킴으로써 북한에 대한 경제적 제재를 강화시켰다. 2009년 후반기부터 북한은 또 다시 유화외교를 펼치면서 적극적으로 주변 국가들과의 관계개선에 나섰다. 그러나 2010년 3월 천안함 사건이후 북한과 한·미·일 간의 관계가 급속도로 악화되었다. 특히 한미 양국의 연이은 대북 군사훈련 실시와 연평도 포격사건의 발생 등으로 한반도 정세는 또 다시 극단의 위기사태에 빠져들었다. 북한과 한·미·일 3국 간 관계가 악화됨에

은 핵 포기가 아니라 최대한 이익을 확보하는 전제하에 핵 보유와 미국과의 관계정상화를 동시에 실현하겠다는 것이다(朱峰, "2008年朝核問題走勢", 「現代國際關係」, 中國現代國際關係研究院, 2007年第12期, p.25).

- 91) 유엔 안보리 결의 제1718호는 북한의 1차 핵실험(2006.10.9)과 관련하여, 유엔 안보리가 2006년 10월 14일 만장일치로 채택한 대북제재 결의이다. 동 결의에 따라 국제사회는 물질 규제(재래식무기, WMD 관련 물자, 사치품), 금융 규제, 출입국 규제, 화물 검색 등 대북 제재 조치를 취하였다.
- 92) 유엔 안보리 결의 제1874호는 1718호에 추가적인 제재 조치를 포함하여 2009년 6월 12일 만장일치로 채택한 대북제재 결의이다. 결의에서는 화물 및 해상 검색 강화, 금융·경제 제재 강화, 무기 금수 조치 확대 등 북한에 대한 강력한 추가 제재조치를 포함하고 있다.

따라 북한은 중국과의 관계 강화에 나섰고 2010년에는 이례적으로 두 차례에 걸쳐 중국을 방문함으로써 주변사태와 후계자 문제에 관해 중국과 밀접한 교류를 실행해나갔다. 이처럼 북한의 완화, 긴장조성 등을 반복하는 이유는 근본적으로 핵보유국 지위를 인정⁹³⁾ 받고 또한 권력 세습을 순리롭게 완성하려는데 목적을 두고 있기 때문이었다.

핵실험은 국가 응집력과 김정일 정권의 위상을 강화하는데 작용을 했지만 또한 북한의 진일보된 폐쇄화를 초래하기도 했다. 북한 내부로 볼 때 보수 세력의 강화로 인해 단시일 내에는 본격적인 개혁개방 정책이 실시될 가능성이 높지 않다. 외부환경의 시각에서 볼 때 핵개발은 한반도 정세의 긴장을 초래했고 북한과 관련 국가들간의 상호 신뢰가 실추되면서 북한 대외개방에 불리한 외부환경이 초래되었다. 지역경제통합의 추세하에 중공업 우선의 경제발전전략과 "선군정치"가 장기적으로 실행되면서 국민경제 발전에 심각한 영향을 미쳤다. 특히 방대한 자금이 들어가는 핵무기와 미사일 개발은 북한 민생경제 개선에 심대한 부담을 안겨주었다. 일부의 추정에 의하면 2009년 북한이 18기의 단거리·중거리·장거리 미사일을 발사하는데 든 비용은 총 3.53억 달러에 달하며 제2차 핵실험에도 약 3억에서 4억 정도의 비용이 들었다고 한다. 3억 달러이면 국제시장에서 100만 톤의 쌀을 구입함으로써 북한 1년간 식량문제를 해결하는 데 충분한 금액이다.⁹⁴⁾ 북한은 예산 한도 내에서 핵개발을 진행하는 것이 아니라 국가의 일체 자원을 동원하여 핵 및 미사일을 개발함으로써 자원·식량 등 물자의 결핍을 초래하여 국내 경제발전에도 영향을 미쳤고 또한 동북아시아사회에서 고립되는 결과를 초래했다.

93) 張琏瑰, "2009:朝鮮核問題處于勝負成敗的岔道口", 『東北亞合作的新模式探索』論文集, 韓國和平研究所和延邊大學東北亞研究院主辦, 2009.11.3, p.49.

94) 姜仁仙, "朝鮮核開發所需的巨資來自何方"? 「朝鮮日報」, 2009.7.7.

4. 강성대국 전략

가. 강성대국 목표의 제기와 발전

1997년 10월, 북한은 김정일을 노동당 총서기로 초대하면서 '고난의 행군'을 종결짓고 '강행군'시대를 맞이하게 되었다. 1998년 8월 22일, 조선노동당 기관보인 「로동신문」은 사설을 통해 '강성대국'의 전략적 목표를 처음으로 공식적으로 제시하였다. 사설에 의하면 북한은 현재 사회주의 강성대국 건설의 시대에 직면해 있다고 주장하면서 강성대국은 우선적으로 '주체적 사회주의국가', 즉 인민대중을 진정한 역사의 주체로하고 수령을 핵심으로 자주·자립·자위를 실현하고 그 어떤 지배와 구속에서 벗어나 정치·군사·경제·문화 등 영역에서 세계민족에서 군림하는 강대국가로 부상하는 것이라고 주장했다.

1999년 <로동신문>, <조선인민군>과 <청년선봉>은 신년사설을 통해 강성대국 건설의 전략적 목표를 보다 구체화했다. 즉, 멀지 않은 미래에 조선을 사상·군사·경제 각 영역들에서 강대한 위력이 있는 사회주의 국가로 건설한다는 것이다. 그 중, 사상강국이란 김정일 사상으로 통일되어 죽음을 맹세하고 수령을 보위하며 자본주의 사상과 타협하지 않는 주체국가를 가리킨다. 군사강국은 군사우선, 전민 군사화, 군민일체, 전쟁준비, 백전필승의 국가를 말한다. 경제강국은 강성대국의 가장 주요한 임무로써 경제실력의 제고야말로 정치사상과 군사역량을 보장하고 궁극적으로 강성대국의 대열에 들어갈 수 있다고 중요한 요인이라고 보고 있다. 이처럼 북한은 사상·군사·경제 등 세 개 영역에서 강성대국의 개념을 명확히 제시했으며 특히 강성대국 건설에서의 강성대국의 의미를 강조했다.⁹⁵⁾

북한은 2000년 신년사설을 통해 강성대국은 북한의 이상이자 포부라고 역설했다. 즉 "사상이 확고하고, 총대가 힘 있고, 과학기술이 발달한 것이야말로 사회주의 강성대국"이라고 강조했다. 1999년 신년사설과 비교할 경우 새로운 점이라면 과학기술의 중요성을 강조한 것이다. 2001년 신년사설은 강성대국의 함의에 대해 새로운 설명을 추가했다. 21세기는 사회주의 강성대국을 건설하는 세기로 "자주적으로 존
95) "新年共同社論", 「朝鮮勞動新聞」, 2000.1.1.

업을 수호하고, 단결로 승리를 쟁취하며, 애국애족으로 번영을 실현하는 것이야말로 사회주의 군사강국을 건설하는 것"이라고 주장했다. 동 사설은 과거에 비해 경제의 중요성을 더욱 강조했다. 즉 경제력은 강성국가의 기초이며 군사와 사상정치의 힘은 필히 강대한 경제실력을 의존해야 하기 때문에 경제실력보다 더 중요한 것은 없다는 것이다.

강성대국 개념은 1998년 8월 최초로 제시되던 시기에 김정일 지도체제의 권위를 확립하고 민중 결속력을 강화하는 역할을 하였다. 그 이후부터는 북한의 국가전략으로 격상되었다. 이러한 과정 속에서 경제적 중요성이 점점 강조되면서 국가의 중심임무가 되었고,⁹⁶⁾ 2008년에는 2012년까지 강성대국을 건설할 것이란 전략적 목표를 제시하기에까지 이른다.

나. 강성대국 경제발전전략

앞에서 논의한바와 같이 북한의 강성대국 건설은 사상·군사·경제 등 세 가지 영역을 포함한다. 북한은 현재 사상강국, 정치강국, 군사강국을 실현했으며 이제 남은 것은 바로 경제강국 건설이라고 보고 있다. 경제를 시급히 회복, 발전시키는 것은 북한이 강성대국 건설의 관건적 요인으로 남아 있다는 것이다.

구체적으로 북한의 경제목표는 주로 다음의 몇 가지 내용들을 포함하고 있다.⁹⁷⁾ 첫째, 국민경제 자주화·현대화와 과학화의 전략목표를 실현하는 것이다. 북한은 현재 국민경제 자주화 실현을 경제강국 건설의 우선적 목표로 설정하고 있다. 냉전시절 북한은 사회주의 국가들과 경제무역관계를 수립하였고 경제도 상당한 성과를 이루어 냈었다. 그러나 구소련 붕괴와 사회주의 진영 해체로 북한은 물자 내원과 수출시장을 잃게 되었고 한편 미국의 대북 경제제재는 강화되는 추세를 보였다. 이러한 불리한 국제환경 속에서 북한은 자국 자연자원에 의존하여 국민경제를 재건하고 자원 및 에너지에 대한 심각한 대외의존성을 탈피함으로써 국민경제의 자주

96) 朴鍵一, "朝鮮建設'主体社會主義強盛大國'의經濟發展戰略", 「當代亞太」, 中國社會科學研究院亞洲太平洋研究所, 2002年第1期, p.19.

97) 上揭論文, p.19.

화를 실현하는 전략적 목표를 제시했다. 그 외 국민경제 현대화·과학화는 북한이 국민경제 정상화를 위해 현대과학기술의 발전의 필요성으로 제시된 전략적 목표이다.

둘째, 자력갱생·효율성·관념의 변화를 기본원칙으로 한다. 자력갱생의 원칙은 주로 각급 지방정부와 각 부문들에 보다 많은 권한을 부여하여 적극성을 불러일으키고 그들로 하여금 독립자주적으로 생산과 생활에 존재하는 문제들을 해결하도록 하는 것이다. 자력갱생의 원칙을 관철하고 독립자주적으로 경제발전을 추구하면 필연적으로 경제관리, 경제효율성의 필요성이 강조되며 또한 사상관념, 사고방식 등의 근본적 혁신을 요구한다.

셋째, 경제분야의 관건적 영역을 우선적으로 발전시킨다. 북한은 전력·석탄·금속공업·철도운수 및 농업·경공업을 경제사업의 주요영역을 지정하고 우선적으로 발전시킨다.

넷째, 과학기술과 균중운동을 결합시킨다. 주요 경제영역은 전력생산·공업생산 정상화 실현, 주민생활수준 제고 등 주요문제를 해결하는 구체적 조치 중에서 가장 기본적이고 중요한 것은 바로 균중운동과 과학기술을 서로 결합시키는 것이다.

다. 강성대국전략목표의 역할

냉전시기 동서 양대 진영의 대치국면 속에서 북한의 대외경제관계는 줄곧 사회주의 진영내부에만 한하여 진행되었다. 사회주의 진영 붕괴이후 고립된 국면을 탈피하기 위해 북한은 우선적으로 한국과의 관계개선을 타진했다. 그러나 1993년 한미합동군사훈련으로 북한은 미국과의 관계 개선의 중요성을 인식하게 되었으며 이에 따라 대외관계의 중점을 미국으로 전환시켰다. 핵문제를 둘러싸고 미국과 「제네바합의」를 체결함으로써⁹⁸⁾ 냉전이후 초래된 불리한 국제환경 국면을 완화시켰

98) 미국과 북한이 핵문제 해결을 위한 협상을 진행하여 1994년 10월에 채택되었다. 주요내용으로 북한은 IAEA 안전조치협정 이행 및 특별사찰 수용, 5MWe 원자로의 폐연료봉 봉인 후 제3국으로 이전, 북한 지역 내 경수로 발전소 제공, 경수로1기 완성 시까지 연간 중유 50만톤 제공 등이다. 그러나 북한이 2002년 10월 농축우라늄 핵 프로그램의 추진으로 미·북 제네바 합의를 위반함으로써 합의사항 이행이 중단되었다.

다. 1998년 김정일이 공식적으로 북한 정권을 승계하면서 북한 국내 정세는 기본적으로 안정화를 되찾았다. 북한은 나아가 강성대국 건설의 전략적 목표를 확립하고 국민경제 회복과 발전에 주력했다.

북한은 장기적 경제난에 빠져있는 실정에 맞추어 강성대국 기초하에 경제발전의 목표를 제시함으로써 경제회복과 발전을 위한 정책적 기반을 마련하게 되었다. 생산시설 등 경제적 기반이 열악한 상황에서 강성대국 전략목표는 경제영역의 현대화와 과학화의 중요성을 제시하였다. 장기적으로 고도로 집중된 계획경제체제 하에서 중앙정부가 모든 것을 끌어안고 있는 상황을 극복하기 위해 각 지방정부, 각 부문에 권한을 부여하고 지방정부가 자체적으로 실제문제를 해결하도록 하는 등 방식을 통해 적극성을 발동시키자 했다. 뿐만 아니라 경제적 효율성, 사상관념의 혁신을 중시하고 전력·석탄·금속공업·철도운수 등 경제영역을 우선적으로 발전시키고자 했다. 2002년 7월 북한은 물가 및 임금개혁을 진행하고 진일보로 시장에 대한 통제를 완화시켰다. 이러한 조치들은 모두 국내 경제개혁 심화와 경제의 발전 및 회복에 긍정적 역할을 미쳤다.

강성대국 전략목표를 실현하기 위해 대내적으로 개혁을 실시하는 동시에 대외적으로는 적극적으로 전방위 외교를 전개함으로써 경제회복을 위해 필요한 자본과 기술자원을 확보하고자 했다. 1999년 8월 북한은 대일관계에 관한 정부의 성명을 발표하는 등 대외관계 문제를 풀기위한 일련의 중대 조치들을 취하면서 한때에는 한·미·일 등 국가들과의 관계 완화가 조성되었고 대규모 경제적 지원도 얻게 되면서 경제발전을 위한 국제적 환경이 개선되었다.

이러한 측면에서 보았을 때 강성대국 전략은 북한 경제의 회복과 재건에 적극적인 역할을 했다고 볼 수 있으며 상대적으로 북한 실정에 부합되는 독특한 국가발전전략이라는 평가를 받기도 했다.⁹⁹⁾ 강성대국 전략목표 제시한 이후의 몇 해 동안 북한 경제는 비록 획기적인 변화를 가져오지는 못했으나 자연재해를 가장 심각하게 입었던 당시 상황을 고려할 때 경제성장과 주민생활 개선의 측면에서 일정한 성과를 거두어 냈음은 부인할 수 없을 것이다. 그러나 이러한 전략은 주체사상을

99) 朴鍵一, "朝鮮建設 主体社會主義強盛大國의經濟發展戰略", 「當代亞太」, 中國社會科學院亞洲太平洋研究所, 2002年第1期, p.22.

기간으로 자력갱생을 강조해왔기 때문에 본질적인 한계를 나타나기도 하였다. 또한 부시정부 출범이후 대북 강경정책이 실시되면서 북한의 외부환경이 악화되었고 이는 경제건설에 직접적인 영향을 미쳤다. 불리한 국제환경 국면 타개의 수단으로 북한은 핵개발을 다시 실시하게 되었다.

요컨대, 북한 정치체제로 보았을 때 첫째, 최근 들어 외부환경의 악화, 정권교체 등 원인으로 군부세력이 점점 중요한 위치를 차지하면서 정치체제는 점점 더 보수화되는 성향을 보이고 있다. 이는 북한 국내 경제문제의 심각한 정치화를 초래하면서 북한의 개혁개방 가능성을 더욱 희박하게 만들고 있다. 둘째, 주체사상의 이념하에 북한은 줄곧 자립적인 민족경제발전 노선을 유지해오고 있다. 북핵위기 이후 국제사회의 대북제재가 강화되면서 북한은 이러한 자력갱생의 민족경제 노선을 더욱 강화해 나가고 있다. 이에 따라 북한의 개혁개방의 긴박성이 오히려 힘을 잃어가고 있다. 셋째, 선군정치 노선의 실행으로 핵 보유가 북한의 전략적 목표로 되었다. 물론 북한 핵 보유 전략은 관계국가들의 비핵화 정책과 상호 모순되기 때문에 북한 개혁개방 정책 실시에 부정적 영향을 미치게 될 것이다. 넷째, 강성대국 전략목표의 실시는 북한 개혁개방 정책 추진에 유리한 요인으로 작용하는 측면이 있다. 단 개혁개방은 강성대국이라는 전략적 목표 실현의 필연적 경로이며 강성대국 건설도 바로 개혁개방을 거쳐서야만 실현될 수 있을 것이다. 그러나 문제는 북한의 강성대국 전략목표는 집권정치, 주체사상 및 선군정치의 기초위에 제시되었기 때문에 실제 실천과정에서 상당한 문제점들이 존재하고 있다.

제2절 경제정책결정에 대한 정치체제특성의 영향

북한 정치체제는 주체사상을 지도사상으로, 선군정치를 행동강령으로, 사회주의 강성대국 건설을 전략목표로 하는 고도로 집권화된 정치체제이다. 비록 강성대국의 전략적 목표는 일정 수준에서 경제발전의 중요성을 강조하고 북한 대외개방에 상대적으로 적극적인 역할을 하고 있으나 주체사상과 선군정치라는 지도이념하에 실제적 실천과정에서 북한 개혁개방의 진전을 저해하고 있는 것도 사실이다.

최근 들어 북한은 핵 보유 목표가 사실상 실현됨에 따라 2012년까지 강성대국 전략목표를 실현한다는 구호를 제시하고 있다. 그러나 북한 정치체제의 여러 가지 특성과 정치적 동향은 필히 북한 경제정책의 제정과 실행에 직접적인 영향을 미칠 것이다.

1. 경제위기와 계획경제체제 강화

가. 북한의 경제위기

북한은 생산수단을 국가와 집단이 소유하는 사회주의적 소유제도와 자원의 배분을 국가계획위원회가 담당하는 계획경제체제를 실행하고 있다. 북한은 사회주의적 소유를 "사회주의적 생산관계의 기초가 되는 생산수단과 생산품에 대한 전 사회적 또는 집단적 소유"라고 정의하고 있다.¹⁰⁰⁾ 그러나 현재 북한은 제한적으로나마 개인경제의 존재를 부분적으로 인정하고 있다. 북한에서 개인소유는 생산수단에 대한 사회주의적 소유를 기초로 존재하는 이른바 '사회주의적 개인소유'이다. 개인소유에는 주로 근로소득과 저축·가정용품·일용 소비품 등이 개인 소유의 대상에 포함된다. 개인 소유물은 그 소유자가 자유롭게 처분할 수 있으며 그에 대한 상속권도 인정하고 있다.¹⁰¹⁾ 북한의 종합시장 등은 개인소유물을 처분할 수 있는 제도적 장치로 이용되고 있다. 북한에서 이원경제체제 구조가 출현한 것은 국가의 의식적 행위

100) 과학백과사전출판사, 『백과전서 (제3권)』, (평양: 과학백과사전출판사), 1983, p.530.

101) 과학백과사전출판사, 『경제사전 (제2권)』, (평양: 과학백과사전출판사), 1970, p.118.

의 결과가 아니다. 1990년대 이후 경제위기가 심각해지면서 북한주민들이 생존과 생산을 위한 자발적 노력의 결과로 이원경제체제가 형성되었다.

1980년대부터 북한의 고도로 집중된 계획경제체제의 경직성 문제가 점점 노정되기 시작했다. 게다가 1990년대에 진입하면서 북한의 대내외적 환경도 거대한 변화를 발생했다. 외부환경으로 볼 때, 구소련 붕괴 그리고 동구사회주의 진영 해체로 인해 북한은 경제발전의 외부적 지원을 잃게 되면서 치명적인 타격을 입게 되었다. 서구 국가들의 대 북한 봉쇄정책으로 북한은 국제적 고립상태에 처하게 되었고 경제위기의 중심에 빠져들게 되었다. 북한 내부요인으로 놓고 볼 때, 계획경제관리체제가 날로 경제 및 사회발전의 수요를 만족하지 못하게 되었다. 중공업 중심의 경제전략과 '선군정치'의 실행으로 인해 국민경제는 더욱 어려운 상황이 되었다.¹⁰²⁾ 게다가 연이은 자연재해로 북한 국내 경제는 붕괴의 국면에까지 이르게 되었다. 생산재의 극도의 결핍으로 인해 계획경제체제는 점차 흔들리기 시작했다. 1990년대 북한은 식량·에너지·자본과 원자재 등 생산요소들의 공급능력이 급락하면서 심각한 경제위기에 직면하게 된다. 상기 네 가지 생산요소들은 상호작용하면서 북한 경제의 악성순환을 초래했다.

(1) 식량난

북한은 농업이 국가경제의 기간을 형성하는 농업국가이다. 그러나 북한은 자연조건이 열악하고 경작지 면적도 상당히 작다. 예컨대 경작지 면적은 전체 국토면적의 16%에 불과하며 그중 산지 면적이 80%이다. 토양도 척박하기 때문에 단위당 식량생산량도 높지 못하다. 경작지는 주로 중서부 해안지역에 집중되어 있지만 기후·강우량 등 자연조건은 별로 좋은 편이 아니다. 1980년대 북한 식량 연 평균 생산량은 415만 톤으로 약 100만 톤 정도의 식량이 부족했다. 그러나 당시까지만 해도 소련을 중심으로 한 사회주의 국가들의 지원을 받을 수 있었고 북한 자체도 일정한 구

102) 북한의 전체예산에서 군사비가 다른 분야의 지출구성비와 비교했을 때 군사비가 차지하는 비중은 현저히 높은 실정이다. 예를 들어, 농업이 2003년, 2006년, 2008년 각각의 전체 예산에서 차지하는 비중은 21.3%, 12.2%, 5.5%로 점차 감소하는 반면, 중공업이 포함된 군사비(순수 군사비 비중)의 경우 같은 기간 각각 58.5%(15.7%), 25.6%(16%), 65.6%(15.8%)를 차지한다(조명철·김지연, "제3기 김정일 체제의 특징과 2009년 예산평가", 「오늘의 세계경제」, 제9호, 대외경제정책연구원, 2009.)

매능력이 있었기 때문에 식량난 문제는 그다지 심각한 수준이 아니었다. 그러나 1990년대 이후, 북한의 식량문제는 날로 악화되기 시작했다. 구소련 해체로 인해 대량의 식량 지원을 잃게 되었고 대외무역도 급감하면서 경제적 어려움은 농업 원자재 생산능력의 하락을 초래하면서 북한 식량생산에 심대한 타격을 입혔다. 게다가 북한은 거의 연이은 자연재해 속에서 1990년대를 보냈다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 일련의 자연재해로 인해 식량생산이 대폭 감소하면서 심각한 식량난의 주요원인이 되었다.

<표 4-3> 북한의 식량 수급량 추이

(단위 : 만톤)

년도	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
수요량	534	529	530	495	504	518	524	536	542	548	545	560	543	540	548
생산량	413	345	369	349	389	422	359	395	413	425	431	454	448	401	431
부족량	121	184	161	146	115	96	165	141	129	123	114	106	95	139	117

주 : 식량수요량은 감량배급(성인 1일 546g) 기준으로 계산한 것임.

자료: 통일부 통일교육원, 『북한 이해 2010』, 2010, p.144.

<표 4-3>과 같이 1995년 이후 수년간 북한은 지속적인 식량난을 겪게 되었다. 평균 식량 생산량은 400만 톤에도 미치지 못했으며 해마다 200만 톤 정도의 식량이 부족했다. 2000년대에는 기후조건이 상대적으로 좋아짐과 동시에 국가에서 식량 증산 정책을 실시하면서 식량문제가 다소 호전되는 추세를 보였다. 그러나 비록 연간 식량 생산량이 400만 톤을 초과하기는 했으나 여전히 100만 톤 정도의 식량이 부족했으므로 국제사회의 지원과 대외 수입을 통해서 보충해야만 했다.¹⁰³⁾

또한 북한의 식량난은 정책과 관리적 측면의 원인에서도 연유된다고 볼 수 있다.¹⁰⁴⁾ 장기적으로 중공업중심의 경제발전전략을 추진하면서 농업에너지와 자본 투입의 부족 현상이 초래되었고 이는 농업경제 부진에 원인이 되었다. 과도한 밀집

103) 임수호, "최근 북한의 식량사정과 시사점", 「Issue Paper」, 삼성경제연구소, 2009.10.1. p.1.

104) 沈曉丹, "朝鮮糧食問題及國際援助通道", 「對外經貿實務」, 2009年第1期, p.36.

과중과 비과학적인 다락밭 건설은 농업 생태환경을 파괴했다. 또한 북한은 경제영역에서 장기적으로 집권화된 경영방식을 취했기 때문에 생산자들의 적극성도 하락했고 생산관리자들도 효율성 인식과 시장관념이 부족했기 때문에 전반적으로 북한 식량 생산은 점차 활력을 잃어갔다.

(2) 원자재 공급 부족

원자재의 심각한 공급부족도 북한 경제위기 원인 중 하나이다. 원자재 부족은 공장의 가동률 하락을 초래했고 이는 또 에너지 생산 부족이라는 결과를 가져왔다. 또한 에너지 공급 부족은 주요 원자재 생산부문의 생산능력에 영향을 미치면서 강철·시멘트·화학비료 등 기초 원자재 부족을 초래했다.

〈표 4-4〉 북한의 주요 원자재 공급 추이

(단위 : 만톤)

구분	철광석	강철	비철금속	비료	시멘트
1991	816.8	316.8	22.7	108.1	516.9
1993	476.3	185.9	16.4	121.2	398.0
1996	344.0	120.8	11.6	72.1	379.0
1998	289.0	94.5	9.7	52.7	315.0
2000	379.3	108.6	9.6	53.9	460.0
2001	420.8	106.2	9.2	54.6	516.0
2002	407.8	103.8	8.7	50.3	532.0
2003	443.3	109.3	9.4	41.6	554.3
2004	457.9	106.8	9.8	43.4	563.2
2005	491.3	116.8	10.7	45.0	593.0
2006	504.1	118.1	8.6	45.4	615.5
2007	512.6	122.9	9.2	40.5	612.9
2008	531.6	127.1	9.4	47.9	641.5

자료 : 한국은행, 『북한의 GNP 추정결과』, 각 년도.

<표 4-4>와 같이 철광석·비금속·강철·시멘트·비료 등 주요 원자재 공급량은 1990년대 이후 지속적인 감소세를 보이다가 2000년대에 들어서 점차 회복되기 시작했다. 그중 철광석은 2003년 이후 연 평균 3.3%의 속도로 지속적으로 증가했는데 이는 주로 중국이 급증하는 국내시장 원자재 수요를 만족시키기 위해 북한과 광산 협력사업을 추진하고 북한에 기계설비와 운송수단을 제공하면서 채굴량이 증가했기 때문이다. 강철생산량은 2005년 이후 연속 3년간 증가세를 보였는데 이는 북한 정부가 '인민경제의 재건과 현대화' 경제정책을 추진하면서 김책제철·황해제철·천리마제철 등 주요 제철기업들이 기술발전과 설비 현대화를 부분적으로 실현했기 때문이다.

그러나 시멘트 이외의 철광석·강철·비료 등의 생산량은 1990년대 초의 수준에는 이르지 못하였다. 1991년과 비교할 경우 2008년 철광석 생산량은 1991년의 60.1%에 불과했고 비금속은 41.4%, 강철은 40.1%, 비료는 43.4% 수준밖에 도달하지 못했다. 특히 흥남비료공장이 현재까지 여전히 가동되지 않으면서 북한 비료의 생산량은 수요량의 1/3정도 밖에 만족시키지 못하고 있는 상황이다. 비록 1999년 이후 북한 경제가 마이너스 성장을 벗어나 회복세를 보이고 있기는 하나 전체적 산업체계가 완전히 회복되었다고 보기는 어렵다. 외부환경을 놓고 볼 때 북한 원자재 생산능력 하락은 사회주의 경제권 붕괴이후 북한이 원자재 공급 내원을 상실하였기 때문이다. 북한은 원자재 생산의 설비 대부분을 구소련의 지원하에 건설한 것이기 때문에 현지점에서 대부분 시설들이 노화된 상태로 새로운 설비들로의 갱신이 필요한 시점에 놓여 있다. 1998년 김정일 공식 집권이후 자원을 과학기술 부문에 집중 투입하여 기술현대화를 추구했지만 자금·전력 등의 부족으로 설비 갱신과 정비는 아직까지 여전히 정체상태에 놓여 있다고 볼 수 있다.

(3) 에너지난

북한의 에너지난의 주요원인은 석탄 생산량의 급격한 감소에 있다. 1960년대부터 북한은 석탄위주의 에너지 공급체계를 구축했었다. 1980년대 중엽 이후부터 시작하여 석탄 채굴기술의 노후화, 원자재 공급 부족 등 문제점들이 나타나기 시작했다. 1990년 북한 석탄 채굴량은 전년도 대비 23.4% 하락했으며 1990년대 중엽부터 연

이은 홍수재해로 서해안 지역에 집중되었던 탄광들이 홍수에 매몰되면서 2002년까지 생산량은 지속적으로 하락세를 보였다. 그 이후 북한 정부는 비경제부문에 중소규모 석탄 채굴권을 부여하였지만 자금 부족으로 선명한 효과를 보지는 못했다. 2003년 석탄 생산량이 1.8% 소폭 상승하기 시작하면서 2008년에 이르러 석탄 생산량은 겨우 1989년의 70% 수준으로 회복하였다.

<표 4-5> 북한의 에너지 공급 추이

(단위 : 만톤, 억kwh)

구분	석탄	원유도입	발전량
1989	3,508	260	294
1990	3,315	252	277
1991	3,110	189	263
1992	2,920	152	247
1994	2,540	91	231
1996	2,100	94	213
1998	1,860	50	170
2000	2,250	38.9	194
2002	2,190	59.7	190
2003	2,230	57.4	196
2004	2,280	61.3	206
2005	2,405	52.3	215.6
2006	2,468	52.4	225
2007	2,410	52.3	237
2008	2,506	52.3	254.6
2009	2,550		235

자료: 통계청, 『남북한 경제사회 비교』, 각년도; 한국은행 북한경제통계(<http://www.bok.or.kr/> 검색일: 2010.2.21.).

<표 4-5>와 같이 원유 수입량은 1989년에 260만 톤에 달했고 1992년부터 원유 수입량은 지속적인 감소세를 보였다. 1998년부터 줄곧 50만 톤 수준을 유지하고 있

는데 이는 1990년대 초의 20% 수준에 불과하다. 1990년대 이전, 북한 원유 수입량의 80%가 구소련의 지원과 원조무역에 의존해 왔지만 구소련이 해체되면서 현재 원유는 거의 대부분 중국에 의존하고 있다. 그러나 1992년부터 중국이 국제시장 가격으로 북한에 원유를 공급하고 있기에 재정위기에 놓여 있는 북한으로서는 그마저도 제대로 수입하지 못하고 있는 실정이다.

북한 전력의 60%는 화력발전에 의존한다. 그러나 앞에서 제시하다시피 석탄생산량 부족, 원유 수입 감소로 인해 북한 발전량도 기대치에 훨씬 미치지 못하고 있는 실정이다. 또한 수력발전도 계절성 영향을 많이 받기에 연간 정상적인 가동이 어려운 상황이다. <표 4-6>에서 볼 수 있듯이 북한의 발전량은 1989년 292억 kw로부터 1998년의 170억 kw로 총 42% 감소했다. 1990년대 말 북한이 수력발전소를 대규모 건설함에 따라 2000년대 북한 발전량은 약200억 Kw로 1989년 발전량의 70%에 도달했다.

<표 4-6> 북한의 발전설비용량과 발전량

(단위: 만kw, 억kwh)

년도	발전량	설비용량
1989	292	714
1990	277	714
1992	247	714
1994	231	724
1996	213	738
1998	170	739
1999	186	739
2000	194	775
2001	202	775
2002	190	775
2003	196	775
2004	206	775
2005	216	775
2006	225	775
2007	237	775
2008	255	775
2009	235	775

자료 : 한국은행, "남북한 주요경제지표", (<http://ecos.bok.or.kr/> 검색일: 2010.3.17.)

에너지 공급부족의 문제는 직접적으로 기업 가동률 하락을 초래했다. 1995년 이후 공업 가동률은 줄곧 20~30%수준에 머물고 있다. 이는 또한 직접적으로 철광석·기타금속·강철 및 화학비료 등 생산재 및 농업생산자료의 공급 부족의 문제를 초래했다. 예컨대 세 번째 7개년 계획에서 화학비료 생산량을 720만 톤으로 계획했었으나 실제 생산량은 160만 톤에 불과했고 1996년 실제 생산량은 95.6만 톤으로 감소되었다.¹⁰⁵⁾ 이에 따라 헥타르 당 화학비료 생산량은 0.5톤에 불과하여 식량생산량도 55%수준으로 하락했다.¹⁰⁶⁾ 2000년대에 들어서면서 대외관계의 개선으로 북한경제는 다소 회복세를 보이기 시작했고 석탄·전기 공급량도 다소 증가되는 추세를 보였다. 그러나 국제 유가의 상승으로 석유 수입량은 선명한 증가를 보이지 못했다. 북한의 에너지 공급량은 1990년대 이전의 수준으로 회복되지 못했고 에너지난 문제는 지금까지 근본적인 해결을 보지 못하고 있다.

(4) 자금 부족

북한의 국가재정이 GNI에서 차지하는 비중은 시장경제 국가에 비해 상당히 높게 나타난다. 따라서 국가 예산 감소로 나타나는 소극적 영향도 시장경제국가들에 비해 상당히 심각하게 나타난다. 고도로 집중된 계획경제체제를 실행하는 국가로 국가재정이 영향을 미치는 영역은 시장경제국가들에 비해 상당히 넓기 때문이다. 북한의 경제체제는 공유제경제를 기초로 하는 계획경제로 의료·교육·주택 등 모든 사회적 소비들을 국가재정에서 부담하게 된다. 국가기관뿐 아니라 국유기업 및 집체 소유제 경제활동도 전부 국가재정에 의존해야 한다. 김정일이 2001년 10월 3일 담화문에서 언급한 바와 같이, 이른바 '사회적 무임승차(free rider effect)'가 재정지출에서 거의 2/3 이상을 차지했고 경제난이 극심하게 진행되던 1993~1994년경에는 91%의 비중까지 차지했던 것으로 알려져 있다.¹⁰⁷⁾

105) 한국통계청, 『남북한경제사회비교』, 1997, p.96.

106) 陳龍山主編, 『朝鮮半島問題研究文集(一)』, 吉林省朝鮮、韓國研究會, 1997, p.260.

107) 대외경제정책연구원, 『북한경제백서』, 2002, p.232.

<표 4-7> 북한의 재정규모 추이

년도	달러표시(억 달러)
1990	165.9
1992	184.5
1993	187.0
1994	191.7
1995~1997	-
1998	90.9
1999	92.2
2000	95.9
2001	98.2
2002	-
2003	22.3
2004	25.1
2005	29.0
2006	29.7
2007	32.6
2008	34.7

자료 : 통일부 통일교육원, 『북한 이해 2010』, 2010, p.138.

<표 4-7>과 같이 1990년대 초기 북한 재정규모는 100억 달러에 달했었고 1994년에는 191.7억 달러로 증가했었다. 그러나 1995년부터 1997년까지 연속 3년간 심각한 자연재해를 입으면서 심각한 재정위기가 출현했고 이에 따라 줄곧 국가 재정 상황도 공개하지 않았다. 1998년부터 2001년 사이 북한 재정은 줄곧 100억 달러 수준에서 머무르고 있는 것으로 추이되고 있다. 2002년 '7·1 경제개선조치'를 통한 경제정책 조정으로 다양한 변화들이 출현하면서 이 해에도 재정상황을 공포하지 않았다. 7·1조치이후 북한의 재정정책은 지출위주에서 수입위주로 전환했지만 날로 심각해지는 경제난으로 북한 재정상황은 지속적으로 악화되었다. 국가재정 위기는 국가의 정상적 지출에 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 국유기업의 정상적 운영에도 직접적 영향을 미쳤다. 즉 경제위기가 재정위기를 초래하고, 또한 재정수입의 감소가

생산 감소를 가져오고, 이에 따라 재정수입이 다시 감소되는 악성순환이 형성되었다. 이러한 상황에서 북한정권은 군수기업 유지와 일부 핵심기업 생산을 유지하고 있을 뿐 기타 비핵심 부문의 생산요소 수요는 '자력갱생'의 방법을 통해 해결토록 하고 있다.

북한 국내 재원의 고갈은 정부의 대외 용자에 대한 의존성을 강화했다. 그러나 북한정권이 1970년대 후기부터 서구국가들로부터 신용불량국가로 지목되면서 대량 차관도 도입할 수 없는 상황에 이르렀다. <표 4-8>에서 볼 수 있듯이 1990년대 이후 북한이 진 외채는 날로 증가하고 추세를 보이고 있는데 예컨대 1990년의 78.6억 달러에서 2000년의 124.6억 달러로 늘어나 근 10년 내에 63% 증가했다.

<표 4-8> 북한의 외채규모 추이

(단위 : 억 달러, %)

구 분	외 채	외채/명목GNI
1990	78.6	34.0
1991	92.8	40.5
1992	97.2	46.0
1993	103.2	50.3
1994	106.6	50.3
1995	118.3	53.0
1996	120.0	56.1
1997	119.0	67.2
1998	121.0	96.0
1999	122.9	77.8
2000	124.6	74.2

주 : 2001년 이후로는 북한의 외채규모 산정을 하지 않고 있으나, 블룸버그통신(2008.1.11)은 북한의 부채 규모를 150억 달러로 추산하고 있다.

자료 : 통일부 통일교육원, 『북한 이해 2010』, 2010, p.152.

외채가 국민소득에서 차지하는 비중도 1990년의 34%에서 2000년의 74.2%로 2배나 증가했다. 따라서 만약 적시적인 외채 해결방안이 제시되지 않을 경우 국제 금

용자원을 지속적으로 조달 받기에는 상당한 어려움이 존재한다. 현재 북한은 수십 개 국가 및 지역들과 무역왕래를 하고 있지만 규모가 작고 수출품목도 무연탄·철광분·시멘트·비철금속·홍삼·어패류 등 자원형 제품이 대부분이다.¹⁰⁸⁾ 또한 대외무역규모가 작기 때문에 경제발전에 필요한 충족한 자금을 형성하기에는 상당한 거리가 있다.

현재, 식량·에너지·자본·원자재 등 문제들은 서로 연쇄적 반응을 일으키면서 북한 경제의 악성순환을 초래하고 있다. 식량과 원자재 공급 부족은 탄광 가동률 하락이라는 결과를 가져왔고 이는 또한 전기생산량 감소를 초래했다. 에너지 공급 부족도 직접적으로 공농업 생산의 가동률 하락을 가져오면서 생산감소와 재정수입 감소를 초래했다. 자금부족의 문제는 또 다시 식량과 에너지, 원자재 구매력을 하락시켰다. 요컨대, 북한정권은 계획경제체제하의 배급제를 충족시킬 수 있는 자원을 확보하지 못하고 있으며, 이는 역설적으로 배급제의 붕괴로 북한 계획경제체제가 상당한 어려움에 처해 있음을 설명해주는 부분이기도 하다.

다. 계획경제체제의 강화

계획경제는 김정일 정권 존속의 중요한 경제적 기반이기 때문에 북한은 비록 심각한 경제위기에 직면하였음에도 불구하고 지속적으로 계획경제체제를 유지시키고자 한다.

(1) 농업개혁 진행

1990년대 중엽 이래 북한정부는 농민들의 적극성을 불러일으키고 농업을 발전시키기 위해 다양한 개혁조치들을 취했었다. 예컨대 협동농장의 범위를 축소함으로써 생산 효율성 제고를 꾀했다. 또한 종자개량·감자재배·이모작 등 기술적인 개선조치도 취했다. 뿐만 아니라 장기적으로 실시해왔던 국가의 통일적 구매 관리제도를 개혁하여 식량가격을 풀어주었다. 이러한 농업개혁 조치들의 실행은 일정한 정도에서

108) 張玉山, “中朝經貿關係發展的現狀及未來走勢分析”, 「東北亞論壇」, 吉林大學東北亞研究院, 2006年第1期, p.3.

농업생산과정에서 나타나는 문제점들을 해결하고 북한의 식량난을 완화시키는데 도움이 되었으나 식량난 문제를 완전히 해결할 수는 없었다. 가장 주요한 원인은 북한 농업개혁이 근본적으로 전통적 농업체제를 변화시키지 못함으로써 시장경제의 규칙을 반영하지 못했기 때문이다. 2004년 이후 농업개혁에 대한 진일보된 개혁 조치는 실시되지 않으면서 농업은 선명한 개선 양상을 보여주지 못하고 있다.

(2) 4대 선행부문에 대한 우선적 회복조치

북한은 1999년 신년사설에서 강성대국 건설의 전략적 목표와 강성대국을 건설하려면 우선적으로 먹는 문제를 해결해야 한다는 내용을 명시했다. 또한 전력·석탄과 금속공업·철도 운수 등 4대 선행부문에 대한 회복을 통해 기타 경제부문을 발전시킨다는 전략을 제시했다. 그 이후 2003년-2005, 2006-2008년 두 차례에 걸쳐 3년계획을 제정하였는데 이 기간 김정일의 경제부분에 대한 현장지도 횡수도 대폭 증가했고 각 경제부문도 회복되는 상황을 보였다.

전력산업 부문에서 북한은 전력난을 해소하기 위해 2002년 말까지 각 지역에 7,780여개 중소형 발전소를 설립하였는데 대부분이 100kw규모의 소형발전소로 또한 겨울철에는 정상적으로 가동될 수 없었다. 그 이후 북한은 또 다시 10여개의 대형 발전소를 계속하여 설립하였는데 총 발전량은 106만 kw에 달했다. 2007년 태천 4호(2만kw), 어랑천 1호(5만kw), 삼수(5만kw) 등 총 3개의 발전소를 완공하였고 2008년에도 예성강·백두산·선군청년1호·원산청년 발전소등 3개(12만kw)의 대형 수력발전소를 완공하였으며 2010년에는 금야강 발전소 댐이 완공되었다. 그 외에 2007년에는 선봉화력발전소를 개보수 하였고 2009년에는 북창 화력발전소와 평양 화력발전소 재건하고 과학적 운영체제를 도입했다. 그 외 북한은 전력부문에 대한 투입을 확대하였다. 예컨대, 2007년 한국 측이 제공한 중유 5만톤이 투입되어 발전소가 재가동되었다. 2008년도에 북핵 불능화 대가로 도입된 중유 18만 8천 톤은 전력부문 월 소요 중유량의 3.7개월분에 해당되는 양으로 전력증산에 도움을 준 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁹⁾

석탄생산은 북한 전체 에너지 내원의 67%를 차지함으로써 북한 경제복구와 개선에

109) 통일연구원, 『2008년 북한경제 종합평가 및 2009년 전망』, 2009, p.62.

관건적 역할을 한다. 1989년 북한 석탄생산량은 3,508만 톤이었으나 1998년에는 1,860만 톤으로 감소했다. 2000년대 북한은 330여개의 소형 탄광을 건설하였고 2004년에는 또 다시 100여개를 더 건설했다.¹¹⁰⁾ 그 외에도 북한은 석탄생산영역에 경쟁제도를 도입하고 자력갱생의 기술 혁신을 추진했다.

금속산업은 흑색금속산업과 비철금속산업으로 구분된다. 흑색금속공업은 주로 강철공업을 가리킨다. 1990년대 후반기 북한 강철생산 능력도 대폭 하락하여 가동률은 30%에도 미치지 못했다. 비철금속 공업의 생산능력도 이와 비슷했는데 1990년 생산량은 22.7만 톤이었으나 1998년에 이르러서는 9.7만 톤으로 감소했다.¹¹¹⁾ 2000년대 북한은 계속하여 20여개 광산을 건설하고 2003년부터 2008년까지 무산광산·천리마광산·김책 등 수십 개 광산의 설비들에 대해 기술개조 작업을 벌였다.

철도운수는 북한 육로운수의 핵심이다. 90%의 화물운수와 62%의 인구유동은 모두 철도운수를 통해 이루어진다. 북한 철도는 80%가 전기화 철도이기 때문에 1990년대 전력난의 발생은 철도운수에 심각한 영향을 미쳤다. 2000년대 북한은 철도 노선에 대한 복구작업을 펼치면서 현재까지 기본적으로 개선되었다.

2000년대 4대 선행부문을 중심으로 한 경제 복구전략 하에 북한 경제는 상당한 호전세를 보였다. 그 중 전력과 석탄 생산량 증가가 중요한 역할을 했다. 경제상황이 가장 열악했던 1998년과 비교했을 때, 2009년 북한 석탄생산량은 37%, 발전량도 39%, 철광석 채굴량은 71%, 강철생산량 32% 증가했고 철도도 기본적으로 회복되었다.¹¹²⁾ 이러한 경제성과는 역설적으로 북한 계획경제체제의 공고화를 가져왔다.

(3) 중국 및 한국과의 경협 확대

2000년대 이후 북중관계가 회복되면서 양국간 무역량도 연평균 30%대의 성장률을 보였다. 2008년 북한의 대외무역액은 56.3억 달러, 그 중 북중무역액은 27.2억 달러를 차지했다. 2009년 북중 무역액은 26.8억 달러로 비록 2008년에 비해 4% 정도 감소했지만 이는 주로 국제유가 및 광물 가격 하락의 영향을 받았기 때문이 실

110) 연합뉴스, 『2004년 북한 연감』, 2004, p.239.

111) 한국산업은행, 『북한의 산업 (하)』, 2006, p.66.

112) 림금숙, "북한 경제재건의 동향과 향후의 전망", 『한중협력과 조선족사회의 역할』, 2010 한중학술회의, 연변대학동북아연구원과 한국 평화문제연구소 주최, 2010.11.26, p.33.

제 무역량은 감소되지 않았다. 2010년 1월부터 8월 현재까지 북중 무역액은 19.3억 달러로 전년도 동기대비 9.4% 증가했다. 중국은 매년 북한에 50만 톤 정도의 원유를 제공하고 있는데 이는 북한 원유 수입총량의 80~100%수준에 이른다. 중국기업의 대북투자는 일반적으로 북한에 기계설비와 원자재를 제공하고 그 대가로 광산물 자원으로 되받는 이른바 보상무역의 형태로 진행되고 있다. 2004년부터 2007년까지 중국 대북 광물자원 분야 투자는 2억 1,740만 달러에 달한다.¹¹³⁾

남북관계의 측면에서도 김대중 정부의 '햇볕정책'으로 인해 남북 무역도 급속한 발전을 가져왔는데 2000년의 4.25억 달러에서 2008년 18억 달러로 8년 사이 약 4.2배 증가했다. 한국기업들은 주로 위탁가공과 자원개발에 투자했다. 2007년 남북 단순 무역흑자는 4.2억 달러에 달했는데 위탁가공 소득은 3,000만 달러, 개성공단 북측 노동자 임금 1,400만 달러, 금강산 관광수입 2,000만 달러 등 북한은 총 4억 8400만 달러의 외화수입을 획득하였다.¹¹⁴⁾

북한은 국내 생산능력을 제고시키고 충족한 자본을 획득하여 배급제를 회복하고¹¹⁵⁾ 진일보로 계획경제체제를 공고히 함으로써 정권 통제력과 안정성을 기하고자 하였다.

113) 上揭論文, pp.36-37.

114) 임강택 외, "2008년 북한경제 종합 평가 및 2009년 전망", 통일연구원, 2009, p.52.

115) 선우련희, "사회주의적 상품 공급 질서를 확립하는 것은 인민생활향상의 중요방도", 「경제연구」, 제4권, 한국경제연구학회, 2008, pp.26-31.

2. 국내시장의 발전과 침체

가. 국내시장의 발전

북한정권은 계획경제체제를 기반으로 존속되어 왔다. 고도로 집중된 계획경제체제하에 국가배급제는 북한 주민들이 생활필수품을 획득하는 주요 방식이었다. 권력을 장악한 특권계층은 경제와 사회에 대한 엄격한 통제로 자신의 권력과 특권을 유지해왔다.

그러나 1990년대 사회주의 진영 해체이후, 북한 경제는 상당한 어려움에 처하게 되면서 재정위기가 나타났고 계획경제체제하의 국가배급제도 유명무실하게 되었다. 이러한 상황하에 북한은 시장을 경제위기 완화의 수단으로 보고 주민들로 하여금 시장 교역을 통해 생활용품을 획득을 가능하게 하고 배급제 해체로 인한 생계문제를 해결하게 했다.

<표 4-9>와 같이 일찍 1950년대 초 북한은 인민시장을 농촌시장으로 건설하였고 1950년대 말에는 농촌시장을 농민시장으로 건설했다. 1960년대 중엽 이후에도 북한 정부는 여러 차례 농민시장의 존속을 인정했다. 이에 따라 1990년대 이전의 시장은 주로 농촌지역들을 기반으로 발전해 왔다. 경영자는 주로 농민이었으며 매 10일에 한 번씩 시장을 개방했다. 심지어 식량·술·야채·공업품 등 교역금지가 된 제품들도 매매가 가능했다. 1998년 북한은 헌법을 수정하는 동시에 개인과 사회단체의 소유권 범위를 넓혀주었다.

북한의 시장화 현상은 2002년 '7·1 경제개선조치' 이후 더욱 선명해졌다. 2002년 7월 1일 경제관리 개선조치 이후 북한은 점차 종합시장의 존재와 발전을 허용했다. 시장은 점차 도시를 중심으로 발전하기 시작했고 경영자들도 농민에서 도시 주민으로 바뀌었다. 그러나 교역금지 물품에 대해서는 엄격한 통제를 실시했다. 2003년 북한은 기존의 자체적으로 생산한 농부산물 판매가 가능했던 농민시장을 공업품과 수출입제품도 판매 가능한 종합시장으로 발전시켰다. 각급 지방정부들도 열심히 종합시장을 건설하고 시장 사용료·국가교부금 등 비용들을 징수했다.

〈표 4-9〉 북한의 시장 변천사

년 도	근 거	결 과
1950년 1월	내각결정 제9호	· 인민시장을 농촌시장으로 개편
1958년 8월	내각결정 제140호	· 농촌시장을 농민시장으로 개편
1965년 11월	조선노동당 중앙위원회 제4기 제12차 전원회의	· 농민시장 존속 필요성 인정
1969년 3월	김일성의 논문 <사회주의경제의 몇가지 이론문제에 대하여>	· 농민시장의 존속 필요성 재확인 · 농민시장의 소멸 시기와 조건 제시
2003년 5월	내각지시 제24호 <농민시장의 방향전환 방침> (2003.5.5) 내각결정 제27호 <시장관리 운영규정>(2003.5.5)	· 농민시장을 종합시장으로 개편 · 국가통계품을 제외한 국내생산물과 수입상품가 내수공업품 판매 허용 · 쌀 식용유 설탕 조미료 등 가격조절의 기초상품의 한도가격 제정 · 시장사용료·국가납부금 부와 소득 신고의무화 최고한도 가격 10일공시제 실시
2007년 10월	노동당 행정부 제1차 비사회주의검열사업 (2007년8월~10월) 제2차 비사회주의검열사업 (2007년 11월~2008년 2월)	· 시장상인 나이제한 40세 미만의 여성 장사금지 조치 · 거래품목 15개 이상 초과 금지 · 식량 등 거래품목의 가격 엄격제한 · 의약품 금 회발유 등 전략물자거래 단속
2008년 10월	내각 상업성 지시문 61호 집행 보류 상태	· 2009년 1월부터 종합시장 상설시장 폐쇄 농민시장 10일장으로 복귀 조치 · 식량은 양정사업소에서만 수입품과 공업품은 국영상점에서만 판매

자료 : 정은미, "북한의 체제 생존력과 농촌의 역할", 「농촌사회」, 제19집(1), 한국농촌사회학회, 2009, p.61.

시장이 농촌으로부터 도시로 이전되고 그 규모도 전국적 범위로 확대됨에 따라 전문 경영활동에 종사하는 상인들이 출현하면서 시장경제의 개척자 역할을 했다. 그들은 식량을 산지에서 직접 운송하여 전국각지 시장에서 교역을 진행함으로써 지역 간 장애를 타파하고 기황(飢荒)문제를 완화시키는데 중요한 역할을 했다. 당시 북한 전역에는 300-350개 시장이 있었고 시장을 통해 교역을 진행하는 인구도 평균 2천명에서 1만 여명에 달했다. 그중 전문적으로 상업활동에 종사하는 인구는 전체 인구 총수의 3~4%를 차지하여 약 70만 명에서 80만 명에 달하는 것으로

추정되었다.¹¹⁶⁾ 경영활동이 점차 국가의 인가를 받기시작하면서 경영자들도 국가관리 대상으로 되었다. 이처럼 1990년대 이전의 시장은 생계유지를 위한 보조적 수단으로 존재해 왔다면 1990년대 이후의 시장은 이미 생계유지를 위한 중요한 수단으로 변화되어 왔다. 이 양자는 중요한 차이점을 갖고 있다. 즉 비록 '7·1 경제개선 조치' 이전에도 시장 조정이라는 경제적 요인이 존재했지만 중앙정부는 이를 공식적인 경제영역으로 인정하지 않았었다. 그러나 '7·1 경제개선조치' 이후 북한은 그동안 비공식적 영역으로 간주되던 시장경제를 공식적 경제영역의 한 부분으로 인정했다. 그러나 '7·1 경제개선조치' 실시이후 북한의 시장화는 급속하게 확산되고 있지만 현재까지 생활소비제품의 유통영역이 주도적 지위를 차지하고 있으며 비록 생산요소의 시장화현상도 출현하고 있기는 하나 소비품 시장화정도와는 상당한 거리가 있다.

나. 국내시장의 침체

10여 년의 발전을 거치면서 시장의 형성과 발전은 오히려 북한체제의 최대 위협으로 간주되었다. 장기적으로 시장에 의존하여 생계를 유지하던 주민들은 점차 정부의 배급물자가 없더라도 자체의 힘으로 생존할 수 있음을 깨닫게 되었고 이에 따라 국가(정부)에 대한 의존성도 약화되었다. 시장에 투입되는 주민의 규모가 늘어나면서 북한 내부에는 시장 세력이 자발적으로 형성되기 시작했다. 이들은 시장 교역을 통해 생계를 유지하는 일반 주민들로 이들은 정부관원들에 뇌물을 주는 등 방식으로 정부의 통제를 벗어나 될수록 이익공간을 확대하고자 했다. 이에 따라 부패행위가 성행하면서 북한 체제안정이 위협받기 시작했다. 일부 교역금지 항목에 속하던 석유·석탄·군수품 등도 암시장에 빈번히 출현하기 시작했을 뿐만 아니라 일부 주요 경제자원들도 시장에서 유통되기 시작하면서 이윤 수익의 범위가 확대되기 시작했다. 경제자원과 이윤이 특권층, 시장경영자와 일반주민들 사이에서 경쟁 관계를 형성되었음은 국가의 통제력이 점차 하락하고 있음을 의미한다. 뿐만 아니

116) 정광민, 『북한기근의 정치경제학 수령경제·자력갱생·기근』, (서울: 시대정신), 2005, pp.156-158.

라 주민들이 시장에 모이기 시작하면서 정보의 유통이 용이롭게 되었고 다양한 정보들이 신속하게 확산되면서 특권계층의 일반주민에 대한 정보 봉쇄가 점점 어렵게 되었다. 김정일 집권 이래 선군정치 이념 하에 군부세력의 영향력이 지속적으로 확대되면서 북한 경제명맥을 장악하게 되었다. 기득권자로서의 군부세력은 개혁정책의 확대와 시장 신흥세력의 확대를 원하지 않았으며 이를 정치체제에 대한 위협으로 간주했다.

2005년 이후 북한의 경제정책은 일정한 변화를 가져왔다. 국내 경제영역에서 점차 보수화 성향을 나타내면서 시장에 대한 통제를 강화하기 시작했다. <표 4-10>에서 나타나듯이 2005년 10월 시장에서의 식량 교역을 저지시키기 위해 북한은 정부의 곡물 판매제를 실시했고 2006년부터는 종합시장을 폐쇄했다. 그 이후 한국상품을 포함한 60여종 상품에 대한 교역 금지를 선포하고 재차 배급제를 실시했다. 2007년 2월 북한은 주민들의 외환 사용을 금지시킴과 동시에 후반기에 들어서서는 49세 이상의 여성들만 장사를 할 수 있다고 선포함과 동시에 주요 재래시장들을 폐쇄시켰다.

2009년 1월부터 북한정부는 시장을 열흘에 한 번씩 개방하고 교역품목들도 자체적으로 생산한 농산품과 소고기 이외의 육류 및 복장류로 규정하고 기타 공업품과 수입상품은 국영상점에서만 판매토록 했다. 2009년 4월, 북한은 실업자와 시장에 의존하여 생계를 유지하는 주민들에게 '150일 전투'와 '백일전투'에 참여시키는 등 강제노동 조치를 실시했다. 2009년 11월 북한은 시장통제를 목적으로 한 화폐개혁을 전개한 이후 심각한 인플레이션 압력을 받으면서 시장을 폐쇄하고 외환사용 금지시킴으로써 경제는 혼란상태에 빠지게 되었다.

2005년 이후, 소비품 시장의 활력이 점차 약화되었는데 주로 다음의 세 가지 이유에서 기인된다. 첫째, 시장의 부작용이 점차 나타나면서 정부의 시장에 대한 통제가 강화되었다. 둘째, 공장과 기업들의 가동률 저하상태가 지속되면서 시장에서 교환될 수 있는 상품들이 부족했고 또한 주민들의 구매력 수준도 날로 하락하기 시작했다. 셋째, 중앙정부와 각급 지방정부는 정부의 지출을 위해 각종 '잡세(雜稅)'를 징수했다.

<표 4-10> 경제관리개선조치의 내용과 2005년 이후 제한 내용 비교

구분	2002년 7·1 조치	추가 보완조치	2005년 이후 제한 내용
계획 측면	-당 역할 축소, 내각 권한 확대 -중앙계획대상 축소 -세부계획 지방·기업소·협동농장에 위임	-현물지표 축소, 현금지표 확대 -기업 자체 계획지표 확대	
기업 관리	-기업경영지표 : 생산량→변수입(수익)으로 전환 -변 수입의 자체 사용 허용 -독립채산제 전기업으로 확대 -계획외 생산품 30% 시장판매 허용 -물자교류시장을 통한 원자재거래 허용 -가격결정권한 일부 이양 -유일입금제도 폐지	-변 수입 사용권한 확대 : 임금 상한선 폐지 -국가납부금 정액제로 전환 -경제단위의 현금보유 한도 확대 -국가재산판매 납부금, 부동산이용료등 조세 확대 -가격의 자율적 결정 권한 확대 -물자교류시장 내에서 원자재의 현금거래 허용 -상금, 장려금 지불 승인제 폐지 -인력운용 권한 부여	-변 수입지표를 사회 순소득 지 표로 변경
농업 관리	-분조관리제 전면 확대 : 분조규모 축소, 책임영농제 도입 -이중곡가제 폐지, 식량배급제 구입제로 전환 -초과생산물 자율처분 허용 -작물선택권확대, 세부계획지표 권한 부여	-포전담당제 시범실시 : 분조를 2~5가구로 편성 -협동농장에 분조규모 축소권한 부여 -개인정작지 30평→400평 확대 -국가납부량 축소 -분조단위 분배권한 확대 -현물분배에서 현금분배로 전환 -6개월 농사(부업발) 허용	-포전담당제 폐지 -2005년 10월 식량전매제 도입 -2006년 이후 개인 영농·6개 월 농사 통제
유통 부문	-자교류시장(원자재거래 시장)개설 -국영상점 임대	-종합시장(소비재거래시장, 2003)개설 -물자교류시장내 현금거래 허용 -수입물자교류시장(수입원자재거 래시장)개설	-2006년 이후 종합시장 통제
가격 부문	-국정가격의 현실화, 변동 국정가격제 도입	-시장가격, 국가지도가격, 합의제가격 등 다양화	

자료 : 통일부 통일교육원, 『북한 이해 2010』, 2010, p.163.

현재 북한경제의 시장화는 주로 소비품 위주의 시장경제, 자력갱생위주의 시장경제, 폐쇄적 시장경제의 특징을 지니고 있다. 또한 국가의 행정적 수단에 의해 관리되면서도 그 어떤 서비스나 자원이 제공되지 않는, 민간자발적인 경제형태이다. 이러한 시장경제는 비록 일정 수준에서 주민들의 생존위기를 완화시켜주는 역할을 하나 근본적으로 북한 경제를 회복, 발전시키는 데에 있어서는 상당한 한계를 갖고 있다. 북한당국이 약간의 시장화에 민감하게 대응하면서 기존체제 전지를 목적으로 시장화에 반하는 조치들을 의도적으로 확대재생산함으로써 전체적으로는 북한의 시장화가 한계에 봉착하고 있는 것이다.¹¹⁷⁾ 그러나 시장기능이 '부작용'을 일으키고 있지만 국가가 의식적으로 기존의 계획경제시대로 돌아간다는 것은 이미 어려운 일로 변화되었다. 왜냐하면 국가는 근본적으로 계획경제를 뒷받침 할 수 있는 재정능력과 생산자원이 결핍하기 때문이다. 예컨대 식량배급제를 회복하려 하여도 이러한 배급제를 뒷받침 할 수 있는 충분한 식량공급 능력이 따라가지 못하기 때문이다. 총체적으로 보았을 때 북한은 여전히 계획경제를 실시하고 있으며 또한 이러한 계획경제는 상당히 성숙되지 못한 시장조절기능에 의존하고 있기도 하다. 북한은 이미 시장경제활동의 의존하지 않으면 안 되는 상황에 까지 이르렀다는 것이다. 반면 계획경제부문들은 다양한 경로를 통해 시장경제부문에서 발생하는 이윤을 징수하여 계획경제의 중요한 자금내원으로 사용하고 있다. 만약 북한이 기존의 계획경제를 회복시키려면 국가는 우선적으로 국내 식량의 공급량을 보장해야 하며 기업에 필요한 에너지와 원자재들을 공급할 수 있어야 한다. 그러나 국민경제체제는 현재 심각한 위기상황에 직면하여 있기 때문에 자국의 역량으로는 이러한 난관을 타개하기가 상당히 어려운 실정이다.

117) 홍성국, "북한경제의 시장화 여부 평가", 「수은북한경제」, 여름호, 한국수출입은행, 2008. p.18.

3. 대외개방정책의 조정

가. 북한 대외개방방식의 조정

1990년대 이래 심각한 경제난에 빠져들게 되면서 북한은 체제보장의 방편으로 시장을 동원하여 경제위기를 극복하고자 했다. 즉 주민들로 하여금 시장을 통해 교역을 진행함으로써 배급제의 중단에 의한 주민들의 생계문제를 해결하고자 했다. 그러나 10여 년간의 발전을 거쳐 시장에 의존하여 생계를 유지하고 있는 주민들은 점차 정부의 통제를 벗어나는 경향을 보였다. 또한 장기적인 경제난으로 인해 민심이 분산되고 대량의 탈북현상이 발생하면서 사회적 불안이 조성되었고 이는 직접적으로 정권의 안정을 위협했다. 따라서 북한은 점차 국내시장의 발전을 제한하고 시장 및 사회에 대한 엄격한 통제를 실시함으로써 체제 안정을 수호하고자 했다. 더욱 중요한 것은 북한은 경제회복과 발전을 추구하는 과정에서 열악한 국제환경의 영향으로 인해 개혁개방의 길을 선택할 수 없게 되면서 점차 핵 보유 전략을 선택하게 되었다는 것이다. 또한 핵 보유 목표를 확립하는 동시에 북한은 강경 대강경의 대외정책을 구사하려면 우선적으로 안정된 국내환경이 조성되어야 했기에 북한은 국내 경제 사회부문에 대한 통제력을 강화하게 되었던 것이다.

북한은 핵 보유 전략을 구사하는 대신에 대외개방정책을 적극 추진했다. 북한이 대외개방을 선택한 최초 동기는 자력갱생의 방식으로 국내 심각한 경제난을 해결할 수 없었기 때문이었다. 그러나 핵개발 전략이 실시되면서 이러한 대외개방의 의도도 변화를 가져왔다. 2차 핵실험 이후 국제사회의 대북제재가 강화되면서 북한의 대외개방 환경이 날로 악화해졌음에도 불구하고 지속적으로 대외개방을 주장하는 것은 경제위기 탈피의 목적 외에도 또 다른 동기, 즉 핵 보유를 전제로 한 대외개방의 목적이 숨겨져 있다. 사실상 핵을 보유하게 된 북한은 미국, 한국과의 갈등국면을 조성하면서 3대 세습의 순리로운 정권 교체를 실현하는 한편 미국과 지속적으로 평화회담을 진행함으로써 북미간 정상화를 실현하여 개혁개방을 위한 유리한 환경을 조성하고자 하고 있다.

국내시장 발전의 '부작용'과 경제난으로 인해 북한은 대내 보수화 성향을 보였지만 핵개발과 외부환경간의 악순환으로 최종적으로 핵 보유를 선택하게 된 것이다. 이처럼 기존의 북한 경제정책은 이미 핵 보유를 전제로 한 '내수외방(內收外放)' 정책으로 전환되었다.

나. 대외개방정책의 방향 조정

북한은 개혁개방정책 방식을 조정하는 동시에 국제관계의 새로운 변화에 부응하여 대외경제협력의 중점도 전환시켰다. 즉 한국과의 경제협력을 강조하던 때부터 북중간 경제협력을 보다 강조하게 되었다.

김대중 대통령과 노무현 대통령 집권 시기 민족 화해와 한반도 평화를 위해 한국정부는 대북 화해협력을 목적으로 '햇볕정책'을 추진했다. 그동안 개성공단·남북 철도 및 도로 연결, 금강산관광사업 등 협력사업들은 상당한 진전을 가져왔으며 일정한 수준에서 북한의 경제난을 해소하고 남북간 적대관계를 완화하는 데에 있어서 중요한 기여를 했다. 북한은 한국과의 관계개선을 통해 경제적 지원을 받는 한편 한국의 역할을 통해 북미관계도 개선하고자 했다. 그러나 부시정권의 비확산, 반테러의 정책과 북한의 핵 보유 전략이 갈등하면서 북한은 아예 핵 보유로 미국 등 서구 국가들의 이목을 받음으로써 궁극적으로 그들과의 대화기회와 경제적 지원을 얻고자 했다. 한국도 이명박 정부 출범 이후 '햇볕정책'을 중단하고 대북 강경정책을 실시함으로써 남북관계는 '일촉즉발'의 긴장국면까지 돌입하게 되었다. 한국정부의 보수화 경향으로 북한은 더 이상 한국을 통해 미국과의 관계 개선을 바라볼 수 없게 되었을 뿐만 아니라 오히려 한국과 미국이라는 이중적 압력을 받게 되었다. 정치관계의 불안정은 경제영역에도 영향을 미쳤으며 양국간 경제협력도 다시 냉전기에 들어서게 되었다. 금강산과 개성관광 사업이 폐쇄되었고 개성공업지구의 전망도 더 이상 밝지만은 않게 되었다. 장기적인 경제난으로 인해 북한은 더 이상 자력갱생의 힘으로 경제난을 해소할 수 없게 되었고 게다가 국제사회의 경제적 제재가 날로 강화되는 상황에서 북한은 그야말로 죽음의 골목에 들어서게 되었

다. 북한은 시급히 경제난을 해소하기 위해 대외경제협력의 동반자를 찾기 시작했다. 그러나 대북 투자 리스크가 상당히 크기 때문에 사실상 북한과 경제협력이 가능한 주요 대상국은 중국과 한국뿐이었다. 그러나 한국도 미국, 일본 등 국가들과 함께 대북 경제제재에 적극 나서게 되면서 남북 정치관계는 경색국면에 들어서게 되었고 경제협력도 침체상태에 빠지게 되자 북한은 중국과의 관계개선에 적극 나서는 수밖에 없었다. 북중관계는 날로 밀접해지기 시작했고 양국 지도자간 상호 방문도 빈번하게 진행되면서 일련의 경제협력사업이 추진되었다. 즉 북한의 대외개방 중점이 한국으로부터 중국으로 옮겨지게 된 것이다.

2000년 중반 이후 북한 정책이 날로 보수화되면서 경제정책은 이에 따른 영향을 받게 되었다. 예컨대 북한의 정치적 보수화는 국내시장에 대한 통제 강화와 계획경제관리체제에 대한 공고화라는 결과를 초래했다. 한편 북한은 국내시장을 붕괴하는 동시에 국내경제문제를 풀고 강성대국이라는 전략적 목표를 실현하기 위해 해외시장 개척에 적극 나서기 시작했다. 북한이 이러한 정책을 실시하는 것은 궁극적으로 정치체제를 안정시키고 또한 관련국가들과의 관계를 개선함으로써 국제사회의 대북 경제제재를 완화하고 국내경제적 압력을 풀어보자는데 목적을 두고 있다. 예컨대 북한의 일련의 경제정책 변화는 북한 내부의 부분적이고 점진적인 개혁개방이며 경제지향적이 아닌 정책수호를 위한 개방이라고 할 수 있다. 개혁개방의 진전 속도와 규모는 필히 정치체제의 강력한 간섭을 받고 있음을 말해 준다.

제5장 북한 경제정책결정의 외부요인 분석

이론적인 측면에서 볼 때, 체제와 환경은 언제나 일정한 방식으로 물질, 에너지, 정보 교환을 진행하는데 이는 체제가 생존하고 진화하는데 있어 필수적인 조건이다. 사회체제(시스템)인 국가도 외부환경과 물질, 에너지, 정보를 교환하는 특징을 갖고 있다. 북한은 국제사회의 일원으로 외부세계에 개혁개방의 수요라는 정보를 유출함과 동시에 국제사회도 북한에 정보를 유입하게 된다. 즉 국제사회의 대북정책은 북한의 개혁개방정책의 제정과 실시에 영향을 주고 있다는 것이다. 현실적으로 20세기 80년대 말부터 시작된 국제정세의 발전과 변화는 상술한 이론을 입증하고 있다. 소련의 해체와 글로벌화의 신속한 발전은 여러 가지 방면에서 국내, 국제를 뚜렷하게 갈라놓을 수 없게 되었다. 각국 정부의 정책결정 자주정도가 떨어지게 되었으며 대외정책 제정 시 외부환경의 제약을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 역사적으로 대국 정치관계의 영향으로 북한과 자본주의 세계는 완전히 격리된 상태로 장기간 동안 폐쇄되어 있었다. 오늘까지도 북한의 개혁개방은 관련국(미국, 중국, 한국, 일본과 러시아)의 힘겨루기 영향과 이익균형의 제약을 여전히 벗어나지 못하고 있다.

아울러 2차 세계대전 이후 각국의 경제발전과 국가 간의 경제협력이 가속화 되면서 국제무역관계의 범위와 형식은 끊임없이 확장되어 왔다. 국제무역관계에서 정치화 현상도 점차 증가하였으며 각국은 유형상품 무역관계뿐 아니라 무형상품 무역관계도 국제정치목표를 실현하는 효과적인 수단으로 간주하고 있으며 최대한으로 국가이익을 실현하고자 하고 있다.¹¹⁸⁾ 현재 비록 관련국들은 자신의 국가이익에서 출발하여 북한과의 경제무역 교류를 제한하거나 추진하지만 그들의 대북 경제정책에서 공통점은 정치가 경제를 결정한다는 것이며 대북 경제관계는 여전히 기술적인 측면에 머물러 있고 양측의 정치국면에 대한 영향력은 크지 않다. 또 관련국과 북한의 경제무역관계는 안정적이지 못하기 때문에 역동적인 정치관계를 안정시키는 역할은 기대하기 어려울 뿐더러 정치관계의 희생양이 되는 경우가 많다.

118) 柳劍平著, 『當代國際經濟關係政治化問題研究』, 北京:人民出版社, 2002, pp.163-164.

제1절 관련국의 대북정치정책 변화 분석

1. 미국 공화당과 민주당의 대북정치정책

가. 공화당 조지 HW 부시 집권시기

냉전이 끝나고 '핵문제'가 격화되기 전까지는 HW 부시가 집권하는 시기였으며 미국은 '한반도문제 내부화'라는 정책을 실시하였다.

이 정책의 목적은 한국 주도로 점차적으로 북한을 '흡수통일'하는 것으로 미국은 이에 따른 반사이익을 추구하는데 있는 것으로 보는 견해가 지배적이다. 이 정책에 근거하여 미국은 1991년 9월에 한국에 배치했던 전술 핵무기를 철거하며 연말에는 해마다 진행하던 합동군사훈련을 중단한다고 선포하였다. 이밖에 미국은 구체적이고 상세한 주한미군 철수계획을 발표하였으며 2001년 이전까지 전부 철수하기로 결정하였다.¹¹⁹⁾ 이밖에 미국은 구체적이고 상세한 주한미군 철수계획을 작성하였으며 2001년 이전까지 전부 철수하기로 결정하였다. HW 부시정부가 불 때 소련과 동유럽의 붕괴는 필연적으로 북한의 정치, 경제 등 여러 면에서 커다란 압력과 영향을 줄 것이며, 또 북한의 어려운 국내 사정은 이런 강력한 충격을 견딜 수 없어 내부적인 변화를 가져오고 최종적으로 붕괴된다는 것이다. 냉전이 끝난 후 미국은 대규모 살상무기 방지를 안보 전략의 핵심으로 삼았으며 90년대 초반 북핵문제의 시작으로 미국의 한반도정책 내부화는 조정할 수밖에 없었고 대북정책도 새로운 단계에 들어섰다.

나. 민주당 클린턴 정부시기

클린턴 집권시기 미국은 전후하여 두 차례에 걸쳐 대북정책을 조정하였는데 조

119) Hoyt H. Purvis and Yu-Nam Kim, *Soul and Washington, New Government, New Leadership, New Objectives*, Seoul: Soul Press, 1993. p.27.

정을 거쳐 클린턴 정부는 최종적으로 북한과 전면적으로 접촉하는 정책으로 확정하였다.

제1차 조정은 1994년 <제네바합의>의 체결이 전환점이다. 북핵 위기에 대하여 클린턴은 집권 초 국제원자력기구를 이용하여 북한의 핵시설을 사찰하는 강제적 정책을 실시하였다. 그 후 북한이 직면한 심한 경제적 곤란을 고려하여 미국은 대북 강경조치는 북한으로 하여금 막다른 처지에 몰리게 하여 모험적 행동을 유발하고 한반도 정세의 불안을 초래할 수 있으며 이는 궁극적으로 미국이 이 지역에서의 전략과 경제적 이익에 위협이 된다고 판단했다. 아울러 대북 군사행동의 거대한 대가와 정치적 모험으로 클린턴 정부는 북핵문제의 무력해결을 포기하였다.¹²⁰⁾

제2차 조정은 1998년 10월 클린턴 정부가 대북정책에 대하여 전면적으로 심의를 거쳐 실시되었다. 미국 국회는 처음부터 <제네바합의>에 이의를 제기하였으며 협의 이행에 필요한 자금에 대하여 재정적 장벽을 설치하였다. 1997년 북한 에너지 협력발전조직의 주요 구성원인 한국에서 금융위기가 발생하여 경수원자로의 건설이 지연되게 되었다. 이런 상황에서 북한은 <제네바합의>를 계속하여 이행할 수 없게 되었다. 북미 양국이 이 문제를 둘러싸고 회담하던 즈음 1998년에 금창리 지하 핵시설 문제와 대포동 1호 발사 문제가 일어나 클린턴의 대북정책은 미국 국회의 비판을 받았다. 1999년 9월 '페리보고서'가 나오면서 미국정부의 대북정책 변화의 필요성을 전면적으로 서술하였다. 보고서에서는 "북한의 핵무기와 미사일 위협을 제거하기 위해 미국은 북한과의 관계정상화를 준비해야 한다." 하지만 "단기적으로 볼 때 북한은 미사일 발사문제에서 자제하면 미국은 부분적으로 북한에 대한 경제제재를 취소할 수 있다"는 정책적 건의를 제기하였다.¹²¹⁾ 이를 뒤 클린턴은 성명을 발표하여 북한이 장거리 미사일 발사를 중지한다면 미국은 50년간 지속된 북한에 대한 경제제재를 완화하고 <적대국과의 무역법안>중의 일부를 완화한다고 하였다. 그 가운데는 북한과의 부분적인 무역과 금융거래, 인적교류, 공중 및 해상 운수 등 방면의 제한 해제 등이 포함되었다. 대포동 1호가 발사된 후 북미 양국은

120) Leon V. Sigal, "The North Korea Nuclear Crisis: Understanding the Failure of the 'Crime-and-Punishment' Strategy", *Arms Control Today*, May, 1997.

121) William J. Perry, "Review Of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations", *unclassified report to the President and Secretary of State*, October 12, 1999.

제네바에서 전후하여 세 차례의 회담을 진행하였지만 모두 성과를 거두지 못하였다. 하지만 이번 대북정책의 조절로 북미 간의 미사일 회담은 실질적인 진전을 가져왔다. 미사일 회담은 두 나라 관계의 발전을 가져왔는데 북미 양국은 미사일 회담을 계기로 고위층의 상호 방문을 추진하기로 하여 2000년 9월 조명록 북한 국방위원회 부위원장이 미국을 방문하였으며, 같은 해 10월에 미국 국무장관 올블라이트가 답방하였다. 클린턴 정부 마지막 몇 개월 북미 간에는 북한 미사일계획의 동결과 미사일 수출의 결속에 대하여 협의하였다. 상술한 분석에서 클린턴 집권 후기에 북한과의 전면적인 접촉 정책을 확립하였지만 전체적으로 볼 때 대북정책은 여전히 핵과 미사일을 둘러싸고 전개되었으며 장기적인 대북전략은 형성되지 않았던 것이다.

다. 공화당 조지 W 부시 집권시기

조지 W 부시정부는 일방주의 외교와 안보정책을 추진하면서 북미관계에 새로운 변수를 가져왔다. 조지 W 부시 집권 초기에는 새로운 대북정책을 내놓지 않았으며 클린턴정부의 정책을 그대로 유지하였다. <제네바합의>를 수정할 것인지 아니면 포기할 것인지, 북한의 미사일 개발에 관련하여 회담을 할 것인지 등 문제에서 두 가지 주장이 있었다. 온건파는 클린턴 두 번째 임기 때의 대북정책을 지속해야 하며 외교적 접촉을 통해 북한의 핵과 미사일 계획을 제한하고 한국 김대중 대통령의 '햇볕정책'을 지지해야 한다고 주장하면서 북한 지도자는 적당한 수준의 지원이 이루어지면 중요한 군사적 능력을 포기할 것이라고 생각하였다. 하지만 강경파는 북한 지도자는 대화를 준수하지 않고 핵능력을 영원히 포기하지 않을 것이라고 하면서 북한의 사취행위를 만족시키는 것은 의무를 이행하지 않는 김정일 정권을 만족시키는 격이라는 것이었다.¹²²⁾ 그들은 김대중 대통령의 '햇볕정책'을 반대하면서 남북한 관계의 완화는 북한이 38선에 대규모 군사배치에 그 어떤 변화도 가져오지 못했다고 하였다. 또 미국은 <제네바합의>에서 탈퇴하고 강경한 대북정책을 실시

122) Philip C. Saunders, "Confronting Ambiguity; How to Handle North Korea's Nuclear Program", *Arms Control Today*, March, 2003.

하여 북한정권을 붕괴시켜야 한다고 주장하였다. 대북정책에 대한 정부 내의 의견 분기에 따라 북한과의 미사일 회담을 중지하고 4개월 동안의 대북정책 심의를 시작하였다. 2001년 6월 6일, W 부시정부는 대북정책 심의를 마쳤는데 클린턴 정부의 대북정책과 비교할 때 몇 가지 다른 점이 있었다. 즉 북한이 <제네바합의> 이행에 대한 감독을 강화하고, 북한의 미사일 생산과 수출에 대해 감독과 통제를 진행하며, 북한에 재래식 무기 삭감을 요구하고, 북한과 타협 시 보상을 요구하며, 북한문제에 관하여 동맹국과 긴밀히 협력한다는 내용이다.¹²³⁾ W 부시정부의 새 정책 내용에서 비록 <제네바합의>를 유지하고 직접 접촉정책의 효과성을 인정하고 있지만 북한과 직접 대화의 대가를 높였고 앞으로 회담, 협의의 입장은 사실상 더 강경해졌다. 비록 새 정책은 두 입장 적절히 조화하였지만 보수파의 주장을 더 잘 대변하고 있다.

9·11사건 이후 W 부시정부는 테러주의, 대량 살상무기 확산을 미국이 직면한 최대의 위협이라고 간주하였고 보수파의 입장에 따라 더욱 강경한 대북정책을 실시하였다. 2002년 1월 29일 W 부시는 재선 이후 첫 국정공문에서 북한이 미사일 기술과 핵무기 개발을 예로 북한과 이란, 이라크를 함께 '악의 축(axis of evil)'으로 규정하였으며 이들은 세계 평화를 위협하기 때문에 미국은 모든 필요한 수단을 동원하여 이들의 대량 살상무기를 연구 개발을 제지해야 한다고 하였다.¹²⁴⁾ 하지만 이 시기 정부 내부의 신보수파를 중심으로 이라크 문제를 최우선 순위에 놓아야 한다고 주장하였으며, 아울러 북핵문제에 관하여 미국이 더 큰 관심은 미사일 문제로 이를 계기로 일본과 미사일 방어체계 구축을 희망하였다. 동시에 미국은 북한에 더 큰 압박을 가하면서 미국은 북한과의 회담회복을 준비하고 있었다. W 부시정부는 비록 북한과의 대화와 접촉을 포기하지 않았지만 북한에 대하여 강제적이고 무력 사용을 가한다는 표현은 갈수록 더 많아졌는데 이는 보수파가 대북정책에서 우세에 있었다는 것을 말해준다. 미국 학자들은 매과 포용정책(hawk engagement)으

123) Victor D. Cha: "Korea's Place in the Axis," *International Affairs*, Vol.81.No.3, May. Jun, 2003.

124) George W Bush, "The President's State of Union Address", 29. Jan. 2002, (<http://www.whitehouse.gov.news.releases.2002.01.20020129-11.html>. 검색일: 2003.7.21.)

로 9·11 이후 W 부시정부의 세롭고 더 강경해진 대북정책을 개괄하고 있다.¹²⁵⁾ 북한은 미국의 강경정책으로 자신의 안전에 위협을 느끼게 되었고 더 강경한 태도로 맞섰으며 2006년 10월 9일에는 핵실험에 성공했음을 선포하기에 이른다. 이는 W 부시정부의 대북 강경정책은 완전히 실패하였음을 의미하며 클린턴 정부시기보다 더 부정적인 결과를 초래하였다.

두 번째 임기에 접어들어 W 부시는 점차적으로 강경정책은 북한의 굴복을 가져올 수 없을뿐더러 정세를 더 악화시킬 수 있다는 것을 느끼게 되었다. 또 미국의 힘은 제한적인 것으로 모든 것을 자신의 의지대로 할 수 없다는 것을 깨달았다.¹²⁶⁾

그리하여 W 부시정부는 대북 강경정책을 바꾸어 북한과의 양자회담을 진행하기로 하였다. 2007년 초반 북미 양국 대표는 베를린과 뉴욕에서 회담을 시작하여 양국 대표는 여러 차례 대화('6자회담'을 포함)를 가졌으며 북미 양국관계는 점차적으로 '대항'에서 '접근'으로 전환하기 시작하였다. 북한이 영변 핵시설을 동결한 이후 미국도 이른바 '테러국가'에서 북한을 제외하기로 하였다. W 부시정부는 임기 마지막 해에 북핵문제와 '6자회담'에 대하여 마지막 노력을 기울였다. 미국 국무장관 다비드는 여러 차례 북한과 회담을 진행하였으며 '6자회담' 참가국들도 적극적인 역할을 하면서 북한 비핵화협의 제2단계 임무를 완성하려고 하였다. 하지만 북미 양국간의 입장 차이가 크고 또 북한은 앞으로 집권하게 될 오바마 정부에 희망을 두었기 때문에 북핵문제와 '6자회담'은 실질적인 진전을 가져오지 못했다.

라. 민주당 오바마 정부시기

비록 오바마 미 대통령은 대외협력과 협조라는 정책이념을 고수하지만 대북정책에서는 점차적으로 강경한 태도를 보였다. 오바마는 경선에서 W 부시정부의 대외정책의 방향에 대하여 줄곧 비판해 왔다. 그는 전 정부의 대외정책으로 미국은 이

125) Rolan Bleike, "A Rogue is a Rogue is a Rogue, U.S. Foreign Policy and the Korean Nuclear Crisis", *International Affairs*, Vol.79. No.4, July, 2003.

126) C. Kenneth Quinones, "The US-DPRK Quest for Normal Relations in a Changing Northeast Asia", *Korea Policy Review*, May/2007 Vol.3 No.5. p.38.

라크, 이란, 아프가니스탄, 파키스탄, 북한 등 여러 문제에서 돌이킬 수 없는 실수와 곤란에 처하게 되었다고 주장하였다.¹²⁷⁾ 미국발 금융위기와 미국 국력의 하강으로 오바마는 집권이후 비교적 유연한 외교정책을 실시하여 미국이 국제사회에서 위상을 다시 회복하고 동맹국과의 관계를 개선하며 미국의 패권지위를 공고히 하려고 하였다. 오바마 정부 외교정책의 가장 뚜렷한 특징은 유연성을 강조하고 선의적인 친화력을 더욱 강화하였으며 회담외교를 중요시 하고 있다. 외교적 수단으로 북한과의 관계를 개선하고 이로써 북핵문제를 해결한다는 것은 오바마 정부의 목표이다.¹²⁸⁾ 오바마 정부의 두 트랙 접근(two-track approach) 외교이념은 사람들로 하여금 북미관계 개선에 희망을 갖게 하였다. 하지만 북한의 제2차 핵실험, 미국 두 여기자에 중형 선고, 미사일 발사 등 일련의 사태로 하여 미국의 대북정책은 점차적으로 강경해졌다.

오바마 정부는 북한에 대한 그 어떤 호의도 북한의 오해만 가중 시켜 정치적 회담에서 더 높은 대가를 요구하게 만들 뿐이라고 생각했다. 그리하여 오바마 정부는 출범부터 북한에 대하여 모호한 정책을 펴기 시작했다. 즉 무력적 위협을 포기하지 않는 한편 과도하게 북한을 자극하지도 않는 전략을 취하면서 북한과 지구전을 치를 태세를 보였다. 2009년 4월 5일 북한이 통신위성을 발사한 후 오바마 정부는 대북정책방향을 북한의 도발에 직접적으로 대응하지 않고 유엔의 대북제재를 통하여 대응하면서 북한의 자성을 기대하였다. 이는 북한에 압력을 가하면서도 직접 상대하지 않는다는 전략인 것이다. 5월 25일 북한의 핵실험 이후 오바마 대통령은 현지시간으로 5월 25일 새벽 2시에 성명을 발표하였는데 성명에서는 강력한 어조로 북한을 비난하였다. 6월 16일 오바마 대통령은 한국의 이명박 대통령과의 회담에서 북한의 핵실험과 미사일 실험은 이미 지역안보의 범위를 벗어나 전 세계의 안보를 위협하고 있다고 하였다. 또 현재 유엔은 이미 북한에 대하여 새로운 제재를 가할 것을 결정하였으며 이 결정은 반드시 집행될 것이며, 한미 양국은 영원한 동맹관계이며 미국은 한국을 보호할 것이라 강조하였다.

127) 任鴻飛, "奧巴馬外交政策走向", 「聯合早報」, 2008.12.4.

128) Chung Jin-young, "Obama Presidency and Prospects for Change on the Korean Peninsula, Review of North Korean Economy," *Published by the Hyundai Research Institute*, November, 2008, p.6.

비록 오바마 정부는 북한과의 회담에서 일부 새로운 생각과 명확한 조치가 있을 수 있지만 북핵 확산, 동북아지역에서 핵군비 경쟁을 방지하는 등 원칙적인 문제에서는 큰 양보를 하지 않을 것이다. 왜냐하면 미국 국내에서 북한을 적대시하는 보수 세력의 견제를 많이 받기 때문이다. 핵확산 방지 문제에서 미국 민주당은 공화당에 비해 더 확고한 입장이다. 오바마는 취임부터 핵확산을 방지하는 것은 미국 대외정책의 중요한 목표라고 강조하였다.¹²⁹⁾ 오바마 정부는 북한의 핵무기를 가지고 있는 것을 용인할 수 없었다. 북한의 핵은 동북아 지구에서 핵 경쟁을 유발할 수 있고 또 전 세계적으로 만연될 수 있기 때문이다. 오바마 정부는 대화와 협상 통한 핵문제 해결이라는 이상주의적 신념을 견지하면서도 북한에서 대화를 위한 조건으로 보다 높은 기준을 제시할 것으로 전망된다.¹³⁰⁾ 2010년 3월 26일 천안함 사건이 일어난 후 오바마 정부의 대북정책은 더욱 강경해졌다. 한미 두 나라는 여러 차례 합동군사훈련을 진행하였으며 연평도 포격사건 이후 미국 항공모함이 서해에 진입하는 등 북미관계는 심각한 대립상태로 접어들게 된다.

129) Chung Jin-young, "Obama Presidency and Prospects for Change on the Korean Peninsula, Review of North Korean Economy," *Published by the Hyundai Research Institute*, November, 2008, p.8.

130) 문순보, "임기 후반 오바마 정부의 대북정책 변화 전망", 「정세와 정책」, 5월호, 세종연구소, 2011, p.5.

2. 중국과 북한관계의 시험과 발전

가. 북중 관계의 시험기

지정학적으로 볼 때 북중 두 나라는 '입술'과 '이'처럼 상호 의존적인 밀접한 관계며 두 나라는 일찍 1961년 7월 11일에 <중조우호합작호조조약>을 체결하였다. 조약에는 양국은 "국가주권과 영토영역을 존중하고 상호 불침범, 상호 내정 불간섭, 평등호혜, 상호 원조와 지지의 기초에서 모든 가능성을 동원하여 두 나라 간의 우호합작관계를 진일보 강화하며 공동으로 두 나라 인민의 안전을 보장하고 아시아와 세계 평화를 수호하고 공고히 한다"고 규정하였다.¹³¹⁾ 하지만 냉전이 끝난 후 전반적인 국제정세는 매우 큰 변화를 가져왔으며 동북아 지역의 전략구도도 양극 구도 시기와 많이 달라졌다. 낡은 구도가 타파되고 여러 세력들이 새로 조합되는 과정에 중국과 북한의 관계도 외부의 영향을 받아 새로운 과제에 직면하였다. 특히 1992년 8월 24일 중국과 한국의 외교관계 수립은 북중 간 전통적인 관계에 심한 충격과 시련을 가져왔다. 북한은 비교우위적인 막강한 중국의 국력과 북한의 안보에 대한 중국이 결정적인 역할에도 불구하고 국내외 정책에서 비교적 자주적인 입장을 고수하였다.¹³²⁾ 중국은 개혁개방 이후 대외정책면에서 더 현실적이고 실용적인 조정을 진행하였으며 이는 북중 동맹관계에 악영향을 가져왔으며 여러 면에서 많은 마찰을 초래하였다.

경제발전에 필요한 자본과 기술을 도입하기 위해 중국은 서방 주요 국가들과의 관계 개선에 주력하였으며 관련국들과의 관계도 경제발전을 주요 목표로 전개되었다. 한중 간 수교도 이런 새로운 외교정책에 기인한 것이다.¹³³⁾ 하지만 중국이 북한과 미국, 일본과의 관계가 개선되지 않고 또 핵문제로 인해 갈수록 악화되는 시기

131) 劉金質·楊淮生主編, 『中國對朝鮮和韓國政策文件匯編』, 北京: 中國社會科學出版社, 1995, pp.1279-1280.

132) Samuel, S. Kim, *In Search of a Theory of North Korean Foreign Policy*, In Samuel, S. Kim ed., *North Korean Foreign Relations in the Post Cold War*, Oxford University Press and Hong Kong, 1998, p.13.

133) Samuel, S. Kim, *The Making of China's Korea Policy in the Era of Reform*, In David M.Lampton ed., *The Making of Chinese and Security Policy in the Era of Reform*, Sandford: Sandford University Press, 2001. pp.382-384.

에 한국과의 수교는 북한의 외교적 고립감을 강화시켰고 또 소련과 동유럽 사회주의 체제의 와해로 북한의 경제난은 가중되었던 것이다. 즉 한중 수교는 실질적으로 북중 관계에 엄청난 타격을 주었고 두 나라간의 정서적인 연대감을 손상시켰다. 북한의 김일성 주석의 사망, 미국과 관계의 악화, 갈수록 심해지는 식량문제를 겪은 후 고립주의 경향이 더욱 강화되었다. 한중 수교 후 1년 동안 중국과 북한 간에는 중요한 상호 방문이 없었으며 정치적 왕래도 뚜렷이 감소되어 두 나라 관계는 미온적인 상태에 빠지게 되었다. 이런 상황에서 중국 지도자들은 중국은 북한과 공동 노력으로 북중 우의를 영원히 발전시켜 나갈 것이며 국제정세가 어떻게 변하든지, 자국 내에서 어떠한 변화가 발생하든지 이 우의는 영원할 것이라고 거듭 강조하였다.¹³⁴⁾

1992년 1월 한중 심화되는 개혁개방의 추세에 따라 중국은 주도적으로 북한과 새로운 무역협정 체결하고 과거의 물물교류 무역방식을 외화결산으로 바꾸기로 결정하였으며 양국 간 기업의 거래에 대한 정부의 관여와 제한을 될수록 줄일 것을 희망하였다.¹³⁵⁾ 북한과의 우호협력관계를 유지하고 발전시키기 위해 1993년 7월 중국은 당정대표단을 북한에 파견하여 두 나라간 고위층 내왕이 없던 국면을 타파하려고 하였다. 같은 해 9월 중국은 인민대표대회 방문단을 파견하여 주도적으로 북한과의 관계를 조절하고 개선하고 지속적으로 전통적인 우의를 유지하려고 하였다. 중국의 언론보도에 의하면 북한은 1993년 12월에 예술방문단을 파견하였는데 장쩌민 주석의 접견을 받았다. 북중 간 정치적인 소원(疏遠)은 경제무역관계에도 영향을 주었는데 북중 무역액은 1993년의 9억 달러에서 1998년에는 4.1억 달러로 대폭 하락하였다.¹³⁶⁾ 대외정책에서 특히 핵문제와 미사일 관련 정책에서 북한은 자주성을 강조하였다. 북한은 1998년에 대포동 미사일(북한에서는 위성이라고 주장함)을 발사하여 미국과 일본 등 나라의 강렬한 불만을 불러일으킴과 동시에 이들은 타격을 중국에 돌림으로 중국은 아주 난처한 곤경에 빠지게 되었다.¹³⁷⁾

134) 劉金質·楊淮生主編, 前掲書, 1995, pp.2658-2660.

135) 「人民日報海外版」, 1992.1.29.

136) 통일부, 『99년도 북한경제종합평가』, 1999.12, p.69.

137) 朱峰, 『彈道導彈防禦計劃与國際安全』, 上海:上海人民出版社, 2001, pp.431-432.

나. 북중 관계의 회복과 발전 시기

미국 국내에서 '중국위협론'의 확산과 중국을 겨냥한 군사정책이 강화되자 중국은 대외정책에서 안보문제를 더욱 중요시하기 시작하였으며, 북한의 전략적 작용을 다시 인식하기 시작하였다. 아울러 북한은 1998년에 '고난의 행군'을 끝냈으며 대내적으로 체제 생존력을 강화하는 한편 대외적으로는 경제발전의 경로를 탐색하기 시작하여 이로써 고립에서 벗어나려고 하였다. 이때 북한도 중국은 북한에 우호적인 국가며 북한에 실질적인 원조를 제공할 수 있는 나라라는 것을 인식하였다. 북중 양국은 실질적인 이익을 기초로 외교적인 협의와 소통을 강화하였으며 두 나라 관계는 회복기에 들어섰다. 2000년 5월 29일 중국 국가주석 장쩌민의 요청으로 김정일은 중국을 비공식적으로 방문 하였다. 이는 김정일이 김일성 서거 이후 권력을 승계한 다음 처음으로 되는 김일성이 1991년 방중이래 중국과 북한 간의 첫번째 고위급 만남이었다. 두 나라 지도자는 국제정세가 복잡다단한 21세기에 북중 우호 관계를 공고히 하고 발전시키는 것은 두 나라 인민의 공동한 염원과 근본적인 이익에 부합될 뿐만 아니라 지역, 나아가 세계의 평화와 안정에 유리하다고 의견을 모았다. 8개월도 지나지 않아 2001년 1월 15일부터 20일까지 김정일은 다시 중국을 방문하여 상하이 등 도시를 시찰하였다. 2001년 9월 중국공산당 총서기 장쩌민의 방북, 2003년 10월 중국전국인대 위원장 우방궈의 방북, 그리고 2004, 2006, 2010년 여러 차례 거친 김정일의 방중으로 두 나라 지도자들은 적극적인 교류를 진행하였으며 다시 양국 간의 '전통적인 우호협력 관계'를 강조하기 시작하였다. 북중 정치 관계의 회복으로 경제무역관계도 신속하게 발전하여 중국에 대한 북한의 의존도는 갈수록 커져갔다. 중국은 북중관계 회복과 함께 한·중 관계의 발전도 중요시 하면서 남북관계의 개선을 적극적으로 지지하여 북중관계에 미치는 불리한 요소를 최소화 하였다. 냉전 이후 북중관계는 비록 냉담과 정지시기를 겪었지만 양국의 공동 노력으로 상호관계는 점차적으로 정상적인 궤도에 들어섰다.

중국은 북핵문제의 근원이 한반도에 잔재해 있는 냉전구조 때문이라고 본다. 따라서 중국은 북한의 비핵화를 주장함과 동시에 북미간 관계정상화도 희망하고 있다. 북미관계 정상화는 안보 불안감을 해소하고 한반도 긴장정세를 완화시킴으로써

북한이 핵 보유를 고집하는 입지를 약화시킬 수 있다. 그러나 미국의 대북 강경파는 북핵문제의 근본원인은 북한 자체에 있다고 보고 있다. 즉 북핵문제와 북핵정권의 성격을 연관시켜 북한정권 교체 또는 정권의 변화가 있어야만 북핵문제가 해결될 수 있다고 보는 것이다. 이에 중국은 북한정권 전복과 관련된 모든 조치들에 반대해 나서면서 가능한 북한정권의 붕괴를 저지시키려 하고 있는 것으로 보인다.¹³⁸⁾

중국의 시각에서 놓고 볼 때 한반도 비핵화 과정에서 한반도의 평화와 안정을 수호하는 것은 상당히 중요한 요인이다. 즉 비핵화와 안정은 중국의 북핵문제 해결 과정에서의 양대 목표라고 할 수 있을 것이다.¹³⁹⁾ 중국은 한반도의 평화와 안정이 파괴되지 않는 전제하에서 비핵화를 실현하고자 한다. 예컨대 중국 외교부는 일찍 북한 핵실험을 "강력히 반대 한다"고 주장한 동시에 "그 어떠한 군사적 수단을 통해 한반도 핵문제를 해결하려는 행위에 대해 반대 한다"고 선포했다.¹⁴⁰⁾ 중국은 미국이 북핵 위기를 빌미로 한반도 긴장을 조성하는 것을 반대하고 있으며 일련의 대북 강경정책은 북한을 타협으로 이끌어 낼 수 없을 뿐만 아니라 오히려 북한의 보다 강경한 행동을 초래하게 될 것이라고 주장한다. 따라서 한반도 안보문제를 전제로 중국은 강경태도를 취하고 있는 미국을 적극 설득시키고 있다. 특히 대만문제의 완화로 북핵문제가 이미 중국 동북아 안보 이익의 최대 우환으로 북한핵문제의 해결은 최근의 동북아전략목표가 된 것이다.

상술한 총체적 원칙과 입장에 입각하여 중국은 여러 차례의 6자회담을 제의하고 주최하였으며 회담에서 중재자 역할을 함과 동시에 이익 당사자로서 당사국들과 복잡한 이익 갈등이 있었다. 한편으로 오랜 전략적 동맹인 북한의 합리적인 안보 요구를 주장하지만 북한의 핵시설 발전 자체가 중국의 안보 이익을 위협하는 것이기 때문에 절대적으로 허용할 수 없는 것이다. 또 북한에 대한 중국의 영향력은 미국의 상상처럼 효과적이 직접적인 것이 아니다. 많은 문제에서 북한은 중국과 협상하지 않고 중국을 미국과 협상하고 대항하는 유리한 요소로 이용하고 있다. 다른

138) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2004, p.405.

139) 崔立如, "朝鮮半島安全問題: 中國的作用", 「現代國際關係」, 中國現代國際關係研究院, 2006年第9期, p.3.

140) "外交部發言人: 國際社會任何措施都應有利于實現朝鮮半島无核化", 「人民日報」, 2006.10.13.

한편으로 미국의 패권정책, 북핵문제에서 일관된 강경주장, 북한에 대한 군사위협 등에 대하여 찬성하지 않는다. 하지만 중국과 미국은 한반도 비핵화, 다자 해결메커니즘 구축 등 문제에 대하여 공동 이익과 주장을 갖고 있다.

이러한 이익에서 출발하여 중국은 북한 핵 포기에서의 정책은 한반도 비핵화를 전제로 평화적인 대화방식을 주요한 수단으로 북미 양자의 직접적인 협상과 대화를 하게끔 하면서 자신의 외교적 영향력을 적극적으로 발휘하는 것이다. 때문에 중국은 북미 두 나라와 소통을 강조하고 또 북미 양자가 계속적인 접촉을 통해 신뢰를 강화하며 협상으로 문제를 해결할 것을 주장하고 있다.¹⁴¹⁾ 동시에 중국은 자신의 영향력 발휘를 더욱 중요시하고 있다. 북한이 2006년 10월과 2009년 5월에 걸쳐 두 차례 핵실험을 했을 때 중국은 유엔이 북한을 제재하는 제1718호와 제1874호 결의에 동의하였으며 중국은 한반도 비핵화를 강력히 주장한다고 거듭 천명하였다. 중국의 입장은 북한에 대한 적당한 제재에는 동의 하지만 제재의 목적은 북한을 다시 6자회담에 불러들이기 위한 것이지 북한의 긴장을 고조시켜 붕괴를 초래하기 위한 것은 아니다. 때문에 위기가 고조될 때마다 중국은 계속하여 외교적 대화로 문제를 해결할 것을 주장하며 북한을 6자회담에 복귀시키기 위해 노력하고 있다.

141) “外交部舉行例行記者會”，「人民日報」，2007.9.5.

3. 한국의 햇볕정책과 대북 강경정책

가. 한국의 대북 화해, 협력정책

(1) 김대중 정부의 햇볕정책

20세기 90년대에 들어서서 국제정세의 변화에 따라 남북관계도 완화되기 시작하였으며 1991년 9월 17일 남북한은 동시에 유엔에 가입하였으며 1991년 12월에는 <남북한기본협약서>를 체결하였다. 동시에 한국 정국도 거대한 변화가 일어났는데 수십년 간의 군사정권이 무너지고 민주정권이 집권한 것이다. 오랫동안의 분열은 남북한이 체제, 이념, 사상 등 면에서 커다란 차이를 보였다. 이러한 차이와 불일치를 해소하고 상호 신임과 민족의 동질성을 회복하는 데는 상당히 긴 시간이 필요하였다. 20세기 80년대 이후 북한 경제는 하락세를 나타냈으며 90년대에는 엄중한 경제난에 봉착하게 되며 남북한의 경제력 차이는 갈수록 커졌다. 1991년 한국개발연구원 추정에 따르면 통일 후 북한경제 재건에 필요한 비용은 10년에 2,632억에서 2,736억 달러가 필요하며, 하버드대학 인구개발연구소의 연구결과에 따르면 2,500억에서 5,000억 달러가 필요하다고 한다.¹⁴²⁾ 한국의 일방적인 힘으로는 거액의 비용을 감당할 수 없는 것이다. 경제발전 수준이 균등하지 못한 상황에서 통일을 실현한 독일의 경험을 목격한 한국 정계는 '흡수통일'을 포기하였으며, 실행 가능한 대북 정책을 모색하고 실시하는 것이 한국 정부의 눈앞에 놓인 절박한 과제였다. 민주정권은 군사정부시절 대북정책의 폐단을 수정하고 '흡수통일'정책을 포기하고 화해와 협력을 통하여 남북한 공존공영의 관계를 확립해야 한다고 명확히 제기하였다. 아울러 화합과 협력은 점차적으로 한국 대북정책의 기조로 자리 잡았다. 특히 한국 김대중 대통령이 추진한 '햇볕정책'은 남북한의 화해에 전력하며 한·중 관계의 발전을 중요시하고 미국과의 관계를 조정하여 남북한 관계조절에 계기를 마련하였다. 1999년 11월 25일 김대중 대통령은 태국 기자와의 인터뷰에서 "북한과의 관계 처리에 있어 우리는 '햇볕정책'을 선포하였는데 동 정책은 북측의 무력도발을 허용하

142) 이상만, "남북경제공동체 형성 전략 남북 경제 협력 통합 방향과 자금 조달 방안", 「아산재단연구보고서」, 제22집, 2003, p.63.

지 않으며, 남한은 흡수통일을 시도하지 않으며, 화해와 협력을 추진한다는 세 가지 원칙을 기본으로 하고 있다. 2000년 3월 9일 베를린 자유대학에서의 강연에서 김대중 대통령은 "한국정부는 북한을 도와 경제난을 극복하도록 하며", "우리는 북한이 모든 의심을 버리고 우리가 제출한 화해와 협력의 건의에 적극적인 반응을 보일 것을 희망한다"고 하였다. 3월 14일 한국육군사관학교 졸업식에서 김대중 대통령은 "한국정부는 그 어떤 형식과 어떤 급별의 남북대화도 받아드릴 의향이 있다"고 하였다. '햇볕정책'의 실시는 시대적 조류에 부합되며 남북관계 화해에 일정한 작용을 일으켜 한국국민과 세계 각국의 지지를 받았다. 2000년 6월 한국의 김대중 대통령과 북한의 김정일 국방위원장은 남북정상회담을 진행하고 <6·15 남북공동선언>을 선포하여 남북한 화해, 협력과 자주민족통일의 길을 개척하였다. 이로써 한반도의 정세는 완화되기 시작하였고 남북교류와 협력은 사상 유례가 없는 새로운 국면을 맞이하였다.

(2) 노무현 정부의 '평화번영정책'

노무현 대통령은 동북아 정세의 변화에 따라 '평화번영정책'을 실시하였다. 노무현 대통령은 김대중 전 대통령의 대북정책의 절대적인 지지자로 시종일관 평화적인 대화로 남북관계를 처리할 것을 주장하며 한미 간의 평등한 지위를 강조하고 한중관계를 중시하며 한국이 동북아 균형자의 역할을 하기를 희망했다. 그는 북핵 문제는 반드시 평화적인 방식으로 해결하며 제재와 무력으로 해결해서는 안 된다고 주장하였다. 지속적으로 북한에 대해 완화정책을 실시하여 남북한의 화해와 협력의 기초를 공고히 하고 발전시켜야만 한반도의 평화와 안정을 확보할 수 있고 또 동북아지구의 협력과 번영을 이룰 수 있다고 하였다. 노무현 대통령은 북핵문제를 빌미로 한반도 정세를 혼란과 대치로 가져가는 것을 반대하였으며 평화롭고 안정적인 환경이 없이는 한국의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 안정을 실현할 수 없다고 강조하였다. 노무현 대통령의 대북정책은 아래와 같은 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 대북 원조를 대폭 증가하였다. 그는 남북관계를 완화하고 남북협력을 강화하려면 반드시 대가를 치러야 한다고 하였다. 둘째, 관련국과 지역과의 협력을 강화하였으며 중국을 포함한 관련국의 역할을 중요시 하였다. 셋째, 새로운 메커니

증의 확립을 시도하여 대북정책과 대외전략을 한반도 협력 메커니즘과 지역협력 메커니즘의 상호 결합을 추진하였다. 노무현 정부의 국정 방침에서 중요한 내용은 남북경제공동체를 실현한다는 것인데 이는 남북 간의 상호 신뢰를 수립하고 남북 화해를 실현하는 중요한 수단으로 이로써 북한의 전면적인 개혁을 추진시키려 하였던 것이다. 이런 인식에 근거하여 2006년 7월 5일 북한 미사일 발사, 10월 9일 제1차 핵실험 진행 시 남북관계는 비록 일정한 영향을 받았지만 북한에 대한 한국의 정책은 여전히 상대적으로 안정적이였다. 남북 고위급 회담이 비교적 큰 영향을 받은 것 이외에 여러 유형의 경제협력, 개성공단 건설, 인적교류와 금강산 관광에는 별다른 영향을 미치지 않았다. 2007년 10월 노무현 대통령은 도보로 남북 군사 분계선을 넘어 육로로 북한 방문길에 올랐다. 김정일 위원장과의 회담 이후 <남북 관계 발전과 평화번영선언>을 선포하였으며 대화를 강화하고 협력을 확대하며 한반도 평화체제 구축 등 문제에서 합의를 달성하였다. 11월 중순 남북한 총리는 한국 수도 서울에서 15년 이래 첫 회담을 갖고 <남북총리회담협약> 등 세 개의 문건을 체결하였다. 12월 11일 북한과 한국은 56년 동안 중단되었던 열차운행을 재개하였다.

노무현 대통령의 '평화번영정책'의 취지는 북한에 대한 경제원조와 남북관계 개선을 통해 북한으로 하여금 핵을 포기하게 하려는 것이었다. 북핵문제에 있어 노무현 정부는 3대 원칙을 제기하였는데 바로 북한이 핵무기를 보유하는 것을 허용하지 않으며 대화를 통해 평화적으로 문제를 해결하며, 한국이 주도적 역할을 한다는 것이다.¹⁴³⁾ 하지만 북미 간에 실질적인 회담이 이루어지지 않았고 또 한미동맹에서 미국이 여전히 주도적 위치에 있는 만큼 지금까지의 남북관계에서 사실상 미국의 영향이 컸던 것이었다. 때문에 노무현 정부의 대북정책은 애초의 염원과 달리 철저히 실패했다는 일부 보수세력의 평가를 받았다.¹⁴⁴⁾ 한편으로 대응능력이 부족했다는 비판 역시 있었다. 노무현 정부는 북한 핵보유를 절대적으로 반대한다고 했지만 효과적인 대책을 마련하지 못했으며 오히려 유엔의 대북제재를 반대하고 계속하여 금강산 관광과 개성공업지구 건설을 추진하였다는 것이다. 결과적으로 북한의

143) "盧武鉉政府的和平繁榮政策". (www.hanguo.or.kr. 검색일: 2009.12.7.)

144) "韓國外交在美日和北中兩方面都失敗", 「朝鮮日報」, 2005.12.23.

핵전략에 대한 대응능력이 부족하였다는 평가를 받은 것이다. 다른 한편으로 무조건적인 경제원조에 대한 비판이다. 노무현 정부는 한국의 주도로 대화와 경제원조를 통해 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 하려는 것인데 무조건적인 원조가 군사적 용도에 사용되는 것을 억제할 수는 없다는 것이다.¹⁴⁵⁾ 더 중요한 것은 북핵문제는 본질적으로 북미관계 문제로 한국의 경제원조보다 북한은 미국과의 게임에 몰두하여 이익 극대화를 실현하려는 경향이 강했기 때문에 노무현 정부시기에 북핵문제는 해결되지 못하였다.

나. 이명박 정부의 대북정책

한국의 화합과 협력정책의 목적은 군사적 대항을 제거하고 한반도 비핵화를 실현하며 북한으로 하여금 시장경제를 받아들이고 정치민주화를 추진하려는 것이었다. 하지만 정책이 실시 된지 10년이 지났지만 그 효과는 기대에 미치지 못하였다. 이명박 정부 출범 이후 한국의 외교정책에 비교적 큰 변화가 일어났으며 대북 입장도 강경으로 바뀌었다. 이명박 정부의 대북정책 변화는 다음과 같은 세 가지로 요약된다.¹⁴⁶⁾ 2007년 10월 한반도 남북고위회담에서 체결한 선언과 협의를 재심사하고 전임 두 대통령과 북한이 합의한 '6·15', '10·4' 공동 선언을 부인하며, '비핵·개방·3000'을 주축으로 하는 대북 종합조정정책을 확립하며, 실용적인 대북 지원과 경제협력을 추진한다는 것이다. 그 목적은 북한이 핵을 포기하는 전제에서 한반도 비핵화를 실현하며, 양국 간의 경제협력을 진일보 확대함과 동시에 호혜성 인도주의 협력을 추진하여 <표 5-1>과 같이 남북한의 '상생공영'을 추구하는 것이다.

북한이 핵을 포기하도록 함에 있어 이명박 정부는 "내심하고 신중한 태도로 북한 핵포기 과정을 추진해야 하며", "평화적이고 외교를 통한 문제해결 원칙을 견지해야 한다". 하지만 그 과정에서 극단적인 수단 사용도 배제할 수 없는데 "이는 북한 핵문제를 해결함에 있어 기본적이고 효과적인 방법"이라고 하였다.¹⁴⁷⁾

145) "北韓將聯合國援助金挪作他用", 「朝鮮日報」, 2007.6.11.

146) 魏志江, "李明博政府對朝政策調整及其影響", 「現代國際關係」, 中國現代國際關係研究院, 2008年第8期, p.49.

〈표 5-1〉 상생공영 정책의 체계

비 전	실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전을 이루어 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충
목 표	<ul style="list-style-type: none"> - 평화공동체 구현 - 경제공동체 형성 - 행복공동체 실현
추진 원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 실용과 생산성 - 원칙에 철저, 유연한 접근 - 국민적 합의 - 남북협력과 국제협력의 조화
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> - 진정성 있는 남북대화 - 한반도 평화정착 - 상생과 호혜의 남북경협 - 사회·문화 교류 활성화 - 인도적 문제 해결

자료: 통일부 통일교육원, 『통일문제 이해 2010』, 2010, p.85.

이명박 정부는 북한 '인권'문제에 대한 노무현 정부의 모호하고 회피하던 입장에서 강도 높은 질타와 공격을 가하였다. 2008년 3월에 열린 제7회 유엔인권이사회에서 한국 대표는 북한이 인권문제에 관하여 조치를 취할 것을 촉구하였으며 "적절한 제도를 제정하여 효과적으로 지속적이고 엄중한 인권침해 문제에 대응해야 하며, 각국의 제안은 이 목적을 달성하기 위한 제도"라고 주장하였다.¹⁴⁸⁾ 북한 대표의 이러한 발언은 유엔대회의 북한인권결의안에 찬성표를 던질 것임을 암시하고 있다. 2006년 북한 핵실험과 당시 반기문 전 한국외교통상부 장관이 유엔사무총장 경선에 참가하는 해를 제외하고 한국정부는 유엔 인권위원회에서 북한의 인권결의안에 참여하지 않거나 기권하였다. 2008년 8월 한미 대통령의 <공동성명>에는 공식적으로 북한이 인권상황을 개선할 것을 촉구하였다. 이는 이명박 정부 출범 이후 처음으로 공개석상에서 북한의 '인권'문제를 비난한 것이다.¹⁴⁹⁾

147) "李明博新政四把火", 「新華網」, (http://news.xinhuanet.com/world/2008-03/30/content_7882244.htm. 검색일: 2008.3.30.)

148) "韓國應強烈要求北韓改善人權", 「朝鮮日報」, 2008.3.5.

149) "韓美共同聲明首提北韓人權, 北核局勢面臨新變數", 「朝鮮日報」, 2008.8.7.

2009년 북한의 미사일 발사, 5월에 진행된 제2차 핵실험에 대하여 한국은 강력하게 비난하고 나섰으며 유엔 제1874호 결의에 동참하여 북한을 제재하였다. 2010년 3월 천안함 사건 이후 한국의 대북정책은 더욱 강경해 졌으며 북한을 겨냥하여 여러 차례 한미합동 군사훈련을 진행하였다. 12월 연평도 포격사건으로 남북한 관계는 일촉즉발의 전쟁상태에 이르렀다.

이명박 정부의 대북정책은 한국 정국변동의 필연적인 결과이며, 노무현 '참여정부' 대북정책이 곤경에 빠지고 북한의 핵포기 과정에서 새로운 변수의 출현은 현실적인 촉진 요소이다. 이밖에 정책변화는 이명박 정부의 집권이념과 밀접히 연관되어 있으며 그의 실용주의 외교사상의 구체적인 체현이었다.¹⁵⁰⁾ 외교에 대한 이명박 정부의 새로운 구상은 필연적으로 대북정책의 변화를 가져왔다. 이명박 정부는 '평화번영'정책은 북한 핵포기에 불리할 뿐만 아니라 한국이 핵공격을 받지 않는다고 담보할 수도 없으며, 동북아시아의 균형자 전략은 한국의 지정학적 위치와 정치현실에 부합되지 않는 것으로, 한미동맹의 약화는 두 나라가 동북아 지역에서의 전략적 이익에 손상을 줄뿐더러 한국이 핵무기의 위협을 받았을 때 더 큰 안보대가를 치러야 한다고 판단했던 것이다. 그리하여 이명박 대통령은 한미동맹을 회복하고 강화하여 공동으로 한반도에서 발생할 수 있는 전쟁위협에 대응하며, 일본과의 협력동반자 관계에 대한 수정과 보완을 거쳐 일본과의 왕복외교를 회복하여 미일과의 정책조절을 통해 강경한 방법으로 북한 핵포기를 독촉한다는 것이다. 총체적으로 한미동맹을 강화하고 한·미·일 안보협력체계를 구축하여 북한의 무력위협을 견제하고 북핵문제를 해결하는 것은 이명박 정부의 대북정책 기조이다.

150) 이명박 정부의 대북정책 조절은 실용주의 외교 이념과 갈라놓을 수 없다. 실용주의 외교에 관하여 한국 정부당국과 학술계는 견해가 일치하지 않지만 이명박 대통령의 주장을 분석할 때 그 주요 내용은 다음과 같다. 한국의 외교정책은 반드시 국가이익을 취지로 하며 미·일·중·러 '4강 평화외교'의 발전을 기초로 한미 전략적 동맹관계와 한중 전략적 동반자 관계를 양대 정책 주축으로 한다는 것이다. 구체적으로 한국의 안보 수호측면에서 한미동맹과 한·미·일 안보협력메커니즘을 강화하며, 한국의 경제 무역과 에너지 확보 측면에서 중국과 러시아와의 전략적 협력을 강화하여 한국경제를 발전시키고 국가의 종합국력을 증강하며 한국이 이 지역 나아가 국제사무에서의 영향력을 확대한다는 것이다. 이명박 정부의 실용주의 외교이념은 대외전략이 새로운 구상을 충분히 체현하였으며 이는 한국이 주변 대국에서의 전략적 지위, 외교 이념과 구체적인 수단 및 전략적 목표를 포함하고 있다.

4. 일본의 대북 대화와 압박정책

가. 90년대 일본의 대북정책

냉전체제의 종결은 북일관계 개선에 새로운 계기를 마련해 주었다. 양국은 1991년 1월에서 1992년 11월까지 모두 8차례 걸쳐 국교 정상화 회담을 진행하였다.¹⁵¹⁾ 하지만 제8차 회담에서 양 측은 문제만 제기했을 뿐 실질적인 진전이 없었으며 그 후 미국이 핵문제를 제기하면서 중단되었다. 1994년 10월 미국과 북한은 <제네바 협의>를 체결하여 북일관계 정상화를 위해 커다란 장애물을 제거하였다. 핵문제의 초보적인 해결로 북일 국교정상화는 또 의사일정에 놓이게 되었다. 1995년 3월 북일은 공동으로 <북일관계 정상화 회복 회담에 관한 협의>를 체결하였으며 협의에서는 불행한 과거를 청산하고 하루 빨리 국교 정상화를 실현하기 위해 공동으로 노력한다고 하였다. 이는 두 나라가 다시 수교회담을 여는데 양호한 기초를 마련하였다.

하지만 1998년 8월 북한이 발사한 로켓이 일본 영공을 날아 지나가자 일본은 이를 미사일로 간주하고 이를 빌미로 군사활동의 범위를 확대하고 헌법을 개정하며, 전후 총결산을 실행하는 등 일련의 행동으로 완화의 기미를 보였던 북일관계는 다시 악화되었다. 1999년 1월 1일 일본의 오부치 게이조(小淵惠三) 총리는 신년연설에서 북한의 미사일문제에 대하여 만약 북한이 다시 일본 상공을 통과하는 미사일을 발사할 경우 일본은 미국과 한국과 연합하여 북한의 미사일 기지에 대한 군사

151) 주요 내용을 보면 첫째는 전쟁배상 관련 문제이다. 북한의 입장을 보면 일본은 식민통치시기에 북한에 거대한 경제적 손실을 가져다 줬을 뿐만 아니라 일본의 억제와 간섭으로 전쟁이 끝난 후 북한의 발전도 많이 정체되었기 때문에 일본은 북한이 45년간의 손실에 대해 배상해야 된다는 것이다. 하지만 일본은 전후 북일은 교전상태가 아니기 때문에 배상문제가 존재하지 않는다고 한다. 둘째는 북한의 일본인 납치문제이다. 회담과정에서는 일본은 여러 차례 '이은혜 문제'와 다른 실종자 문제를 거론하면서 북한이 조사에 나설 것을 촉구하였다. 북한의 입장은 일본 측이 제기한 납치문제는 북한을 모욕하는 것이기 때문에 일본의 요구를 거절하였으며 일본은 의도적으로 납치문제를 침략의 역사를 부인하는 방패로 삼고 있다고 비난하면서 이 문제를 수교 회담에서 제외해야 한다고 주장하였다. 셋째는 북한 핵무기 개발 중지에 관한 문제이다. 북일 양국은 1992년 5월에 열린 제7차 회담에서 일본은 북한이 될수록 빨리 핵사찰을 받을 것을 촉구하였으며 그렇지 않을 경우 두 나라의 관계 정상화는 어렵다고 주장하였다. 하지만 북한은 이 문제를 회담의 전제조건으로 삼는 것을 반대하였다.

적 타격을 가할 것이라 하였다.

하지만 일본에 있어 국교 정상화만이 북한과 연계할 수 있는 유일한 경로로 만약 이 경로가 파괴되면 사실상 대북정책은 실패로 돌아가게 되는 것이다. 1999년 5월 미국 전국방장관 페리(William J. Perry)가 북한을 방문하고 미국, 일본, 한국의 대북정책을 다시 조정하였으며 '대화+억제'의 전략을 명확히 제시하였다. 이에 대해 북한도 미사일 시험발사를 잠시 중단하고 8월에 대일관계 세 가지 원칙을 선포하였다.¹⁵²⁾ 일본은 이를 북일관계 개선을 의미하는 신호로 보았으며, 양국의 노력으로 2000년 4월 4일에 제9차 국교정상화 회담을 재개하였고, 8월 10월에는 일본과 베이징에서 제10차, 제11차 회담을 열었다. 회담 내용은 약간의 변화가 있는데 그 중에는 북한이 제기한 일본 고위층 인사가 서면형식으로 북한에 사과하며 북한에 충분한 배상을 하고 일본을 방문하는 교포들의 법률적 지위를 개선하는 등 문제, 일본이 제기한 일본인 납치문제와 북한의 탄도미사일 연구제작 문제가 포함되어 있다. 양 국이 이런 문제들 둘러싸고 치열한 논쟁이 있었고 협상은 그 어떤 실질적인 진전을 가져오지 못했다.

나. 2000년대 이후 일본 대북정책의 변화

(1) '대화와 압박'방침의 확립

2002년 9월 17일 일본의 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리가 북한을 방문하고 김정일과 정상회담을 가졌는데 이는 두 나라관계에서 역사적인 돌파였다. 김정일은 처음으로 일본이 제기한 13명 일본인 납치사건을 시인하고 사과하였으며, 고이즈미 총리도 북한 식민통치시기 역사문제에 대하여 반성하고 사과하였다. 이런 기초에서 일본과 북한은 공동으로 <북일평양선언>을 선포하고 국교정상화 이후 일본은 북한에 경제적 원조를 제공한다고 결정하였다. 2002년 10월 9일 북일 국교정상화 관

152) 그 내용은 일본은 북한에 대한 압박정책을 중지하며, 일본은 과거의 모든 죄행에 대해 성의 있는 반성과 철저한 보상을 해야 하며, 만약 일본이 빌미를 찾아 다시 침략의 야심을 갖는다면 북측도 상응한 대책을 선택할 것이라는 것이다.

런 각료회의에서 북일 국교정상화와 관련된 일련의 기본방침을 제정하였다.¹⁵³⁾ 비록 북일 국교정상화의 실현한다는 의향을 표현하였지만 이 방침은 납치문제의 해결을 선결조건으로 내세웠으며 국교 정상화 과정에서 역사청산 문제를 어떻게 처리할 것인가를 언급하지 않았다.¹⁵⁴⁾ 2002년 11월 고이즈미 내각은 전문가와 학자들을 조직하여 <새로운 시대, 새로운 전망, 새로운 외교 - 21세기 일본외교의 기본전략>을 제목으로 하는 외교보고서를 기획하였다. 보고서는 일본의 대북외교 목표는 "북한의 현 체제를 전복하지 않지만 북한이 정치, 경제체제에서 점차적으로 변화를 가져오게 하는 것이다". 주목할 만한 것은 역사문제에 대하여 보고서는 비록 "일본은 식민지통치를 청산할 책임은 있지만", 여전히 납치문제, 북핵문제, 미사일문제를 역사문제를 해결하는 전제로 거론하였다.¹⁵⁵⁾

납치문제가 교착상태에 빠지면서 일본의 대북정책은 곤경에 처하게 된다. 이에 고이즈미 정부는 부득이 외교전략을 변경하여 이른바 '대화과 압박'이라는 방침을 세운다. 2003년 5월 23일 북핵문제에 관한 6자회담이 정식으로 시작되기 전 고이즈미와 부시는 미일 정상회담을 갖었다. 회담에서 고이즈미는 북한문제를 평화적으로 해결하기 위해 대화과 압박의 필요하다고 주장하였다. 이는 고이즈미가 처음으로 북한에 대한 '대화과 압박'을 제기 한 것으로 이를 북한을 위협하는 새로운 외교 방침으로 결정한 것이다. 고이즈미 내각은 표면상에서 '대화과 압박'을 강조하지만 사실상 '압박'이라는 측면에 더 편중해 있었다. 주요하게 세 가지 방면에서 잘 체 현되는데 첫째, 북한을 겨냥하여 관련 법률을 제정하여 일본이 단독적으로 북한에 경제적 제재를 가하는 첫발자국을 내딛었다.¹⁵⁶⁾ 둘째, 인권문제를 빌미로 북한의 내

153) 주요 내용은 첫째, 국교 정상화 문제에서 납치문제를 최우선적으로 해결할 과제로 선정한다. 동시에 일본과 국제사회가 주목하는 핵 문제, 미사일 문제에 관한 협의를 이룬다. 둘째, <북미평양선언>의 원칙과 정신에 따라 북한의 성의에 근거하여 신중하게 북일 국교정상화 추진한다. 셋째, 일본과 동북아 지역의 안보를 위해 정부는 최대한의 노력으로 북일 국교정상화를 실현한다. 목적을 달성하기 위해 미국과 한국과 긴밀히 연계하여 국교 정상화를 추진한다.

154) "日本首相官邸：關於日朝國交正常化的基本方針". (http://www.kantei.go.jp/singj/nittyo/kettei/021009_kihon.html. 검색일: 2009.1.27.)

155) "日本首相官邸：新的時代、新的展望、新的外交—21世紀日本外交的基本戰略". (<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html#2-3>. 검색일: 2009.1.27.)

156) 고이즈미는 방미직전 일본정부는 5월 19일에 과거의 '외화대외무역법'에 대한 해석을 변경하기로 하고 해외로의 송금을 금지하며 무역관계 중지에 있어 유엔과 같은 국제기구의 결의가 필요 없이 양국의 동의만 있

정을 간접하였다.¹⁵⁷⁾ 셋째, 고이즈미 정부의 내각관료는 이구동성으로 북한에 압박을 가하는 발언을 하였다.¹⁵⁸⁾ 2009년 9월 26일 고이즈미 내각은 임기가 만료되었으며 그가 추진한 역사문제 회피는 '대화과 압박'이라는 외교방침을 북한문제를 해결하는데 그 어떤 실질적인 성과도 거두지 못하였다.

(2) '압박'방침의 강화

2000년대 중반 이후 핵을 보유하려는 북한의 목적은 갈수록 뚜렷해 졌으며 북한 문제에 대한 일본정부의 정책도 갈수록 명확해졌다. 즉 한반도 비핵화를 요구함과 동시에 일본인 납치문제를 해결하며 두 가지 문제를 동시에 해결하겠다는 것이다. 아베 신조(安倍晋三), 후쿠다 야스오(福田康夫)에서 아소 다로(麻生太郎) 내각까지 일본정부의 대북정책은 기본적으로 완화하는 기미를 보이지 않았으며 '압박'의 수위가 계속 높아갔다.

2006년 9월 26일 아베 신조가 정식으로 일본총리에 취임하였다. 아베는 고이즈미 내각의 '대화과 압박' 방침을 계승하였을 뿐만 아니라 북한에 대한 압박수위를 높일 것을 강조하였다. 당선 당일 국회에서 총리신념연설에서 아베는 '대화과 압박'의 원칙을 견지하며 납치문제대책본부를 설립한다고 하였다.¹⁵⁹⁾ 29일 전 내각이 참가한 '납치문제대책본부'를 정식으로 설립하고 아베가 직접 본부장을 맡았다. 이로써 납치문제대책본부를 중심으로 하는 정부 각 부문의 일원화 체제를 확립하였다. 10월 16일 납치문제대책본부에서 열린 제1차 전체회의에서 아베는 "납치문제는 일본의 주권과 국민생명에 대한 침해며", "절대적으로 용납할 수 없는 행위"라고 하

으면 된다고 하였다. 이렇게 법률적 측면에서 미국의 요구에 따른 북한에 대한 제재조치에 기초를 마련하였다.

157) 2006년 12월 참의원 납치문제특별위원회는 "납치문제와 기타 북한인권 침해문제와 관련한 대책법률안"을 통과하였다. 그 주요 내용을 보면 일본정부는 피랍자를 지원하며 이른바 탈북자를 원조한다 등이 포함되어 있다. 인권과 탈북자를 이용하여 북한에 압력을 가하려는 것이었다.

158) 2006년 2월 북일 양국은 베이징에서 제13차 수교회담을 가졌으며 회담에서 일본정부는 단도직입적으로 북한이 성의 있는 태도를 보일 것을 요구하였고 북한정부는 납치문제는 이미 해결된 것이라고 거듭 천명하여 회담은 아무런 진척이 없었다. 이를 계기로 일본정부, 자민당 내부의 정치가들은 끊임없이 북한을 압박하는 발언을 하였다.

159) "日本首相官邸：第165屆國會上安倍內閣總理大臣所作的信念演說". (<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>. 검색일: 2006.9.29.)

였다. 아베의 지시에 따라 본부는 <납치문제에 관한 앞으로의 방침>을 제정하였다. 이 방침에서는 북한은 아무런 성의가 없다고 비난하였으며 '대화와 압박' 원칙의 전제하에 앞으로 납치문제를 해결하는 몇 가지 방침을 제기하였다. 첫째, 북한이 피랍자들의 안전을 확보하고 즉각 송환해야 하며, 또 북한은 사건의 진상을 조사하고 납치범을 인도해야 한다. 둘째, 이미 실시하고 있는 인도주의 원조를 동결하며 북한 선박의 입항을 금지하는 등 조치의 기초에서 정부는 북한의 태도에 따라 더 많은 대응조치를 취한다. 셋째, 납치문제대책본부를 중심으로 납치문제와 관련된 정보를 수집하고 분석하며 납치문제 해결을 위한 대책을 연구하며 국민여론을 동원하여 납치문제 해결책을 찾는다. 넷째, 특정 실종자 안전과 북한에 납치 가능성이 있는 혐의안건을 계속하여 수사한다.¹⁶⁰⁾ 상술한 방침과 결부하여 아베내각은 10월에 북한에 대한 일본의 독자적인 제재조치를 정식으로 가동하여 북한에 대한 압박을 가하였다. '2·13 공동문서'가 선포된 후 아베내각은 경제에너지 인도적 원조 참여를 거절하였으며 "납치문제가 해결되지 않으며 북일 국교정상화는 없으며", 앞으로도 여전히 '대화와 압박'이란 입장에서 납치문제를 해결하고 납치문제는 최우선 과제라는 완고한 입장을 고수했다. 하지만 일관하게 북한에 대한 강경 입장을 보이고 경제적 제재를 통해 북한을 곤경에 빠뜨리려던 아베는 내정과 외교방면에서 곤경에 처하게 된다. 2007년 9월 아베는 건강상의 이유로 총리직을 사퇴하는데 납치문제와 북한문제에서 아무런 성과도 거두지 못했다.

후쿠다 내각이 대북방침은 역사문제와 납치문제를 함께 해결하며 배후에서 압력을 가한다는 것이다.¹⁶¹⁾ 첫째, 역사문제를 적극적으로 제기하고 역사문제, 북핵문제와 납치문제를 일괄적으로 해결해야 한다고 여러 차례 언급하였다. 2007년 10월 1일 후쿠다는 일본 국회에서 총리신념연설에서 납치문제, 역사문제와 북일 국교정상화 문제에서 일본의 외교방침을 언급할 때 피랍자들이 하루 빨리 귀국할 수 있도록 노력하며 불행한 역사를 청산하고 북일 국교정상화를 위해 최대한의 노력을 하겠다고 하였다. 둘째, 비록 후쿠다 내각은 역사문제와 납치문제를 일괄적으로 해결

160) "綁架問題對策本部：關於綁架問題的今后方針". (<http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/housin.html>. 검색일: 2006.10.17.)

161) 丁英順, "小泉'破冰之旅'后的日朝關係", 「日本學刊」, 中國社會科學院日本研究所、中華日本學會, 2009年第1期, p.43.

하겠다고 하고 고이즈미, 아베 내각의 '대화와 압박'이라는 외교방침과 비교할 때 구두상으로 '압박'이라는 단어를 언급하지 않았지만 일본의 대북정책은 실제적으로 뚜렷한 변화가 없었다. 2007년 10월과 2008년 4월 후쿠다 내각은 계속하여 두 차례나 고이즈미 내각시절에 시작한 대북 경제제재를 연장하였으며 이런 방법으로 북한에 압박을 가하였다. 셋째, 후쿠다는 미국에 '테러지원국가'의 명단에서 북한을 삭제할 때 납치문제를 신중하게 대할 것을 요구하였다. 일본은 비록 북미협약의 진척이 있더라도 이는 북일문제의 해결을 의미하지 않으며 경제제재의 연장에 영향을 주지 않는다고 하였다. 일본은 핵문제, 미사일문제, 납치문제의 진척에 따라 북한에 대한 경제제재 해제여부를 판단한다고 하였다. 이는 북핵문제가 해결되었다 하더라도 일본은 납치문제의 미해결로 계속하여 북한에 경제제재를 수단으로 하는 '압박'을 가한다는 것이다. 2008년 8월 11일 북일 양국은 선양에서 다시 납치문제에 관한 회담을 가졌으며 일부 진전을 가져왔다. 북한은 납치문제에 대한 새로운 조사를 초보적으로 동의 하였고 일본도 북한의 조사 진행상황에 따라 부분적으로 경제제재를 해제하기로 하였다. 하지만 9월 1일 후쿠다 총리가 갑자기 총리직을 사퇴하면서 북한문제 해결을 여전히 아무런 진전을 가져오지 못하였다.

2008년 9월 아소 다로가 일본총리에 취임하면서 대북정책은 변하지 않을 것이라 선포하였으며 내각도 계속하여 대북제재를 실행한다고 하였다. 북한에 대한 일본의 제재가 10월 13일에 끝난 후 6개월 더 연장한다는 법안이 일본 국회에서 통과되었다.¹⁶²⁾ 아울러 북한의 '위성'발사와 제2차 핵실험을 겨냥하여 북한에 대한 선제공격합법화를 시도하면서 북한에 대한 위협과 압박을 가하였다. 또 미국의 강경정책에 따라 후계정부의 대북정책은 여전히 '압박'을 주요 방침으로 하였다. 역사문제, 핵문제, 미사일문제, 납치문제가 아무런 진전이 없었기 때문에 대북정책에서 일본의 변통의 여지는 더욱 좁아졌다.

162) Jun Hongo, "North Policy Unchanged: Nakasone", *The Japan Times*, Oct. 1st, 2008.(<http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20081001a2.html>. 검색일: 2009.10.7.).

5. 러시아의 대북관계 소원과 회복

가. 북한에 대한 소원(疏遠)

제1단계, 러시아의 대북정책의 실질적인 내용은 북한에 대한 소원이다. 1990년 이전 소련은 한반도 문제에서 '북한일변도'의 외교정책을 고수하였으며 소련과 북한은 한반도 국제정세 등 문제에서 긴밀히 협력하고 정책, 보조 등 면에서 기본적으로 일치하였다. 1990년 9월 30일 소련과 한국의 수교는 소련 한반도정책의 근본적인 변화를 의미한다. 소련이 해체된 후 독립한 러시아는 의식형태와 경제적 이익에서 출발하여 '한국일변도' 외교정책을 고수하고 북한과의 몇 십년 간의 전통적 우호관계와 경제협력관계를 중단하였다. 이는 북러 관계의 급속한 악화를 초래하였으며 양국 관계는 이로써 정체기에 들어섰다. 러시아 지도자는 정치적으로 북러 양국의 "의식형태면에서의 유대가 이미 단절되었다"고 주장하며,¹⁶³⁾ 그렇기 때문에 북러 관계는 그렇게 중요하지 않다고 하였다. 1992년 1월 러시아 대통령특사며 외무차관 로가초프의 방북 외 1993년까지 두 나라의 고위급 외교접촉은 이미 정지되어 있었다. 러시아의 입장에서 볼 때 냉정 종료 후 북한은 이미 구소련이 동북아시아에서 미국과 맞서던 전략적 요충지의 가치를 상실했으며 또 러시아 독립 초기 나타난 의식형태에서 서방국가와의 동일성 강조는 두 나라 관계의 악화는 필연적이라는 것을 나타낸다. 이는 사실상 한반도에서 러시아의 지위 하락을 초래했다.

나. 대북관계의 회복과 발전

제2단계에서 1996년 이래 러시아는 '한국일변도'의 정책을 수정하고 일련의 조치를 취해 북한과의 정상관계를 회복하고 발전시켜 한반도 문제에 있어서 자신의 열세를 만회하려 하였다. 이 시기 북러관계의 적극적인 변화는 두 나라간의 여러 영역에서의 협력이 점차적으로 회복되기 시작하였다. 1995년 러시아는 <소조(蘇朝)우호합작호조조약>을 수정할 것을 건의하였으며 새 조약 초안을 제시하였다. 1996년

163) 崔志鷹, "俄朝關係의過去、現在与未來", 「國際觀察」, 上海外國語大學, 1996年第4期, p.11.

봄 러시아 부총리와 두마주석이 계속하여 방북하였으며 쌍방은 정부 간의 경제무역과 과학기술 협력에 관하여 회담을 가졌으며 경제합작관계를 회복하기 시작하였다. 2002년 2월에 <북러선린우호합작조약>을 정식으로 체결하였는데 이 조약은 1961년 조약에서 소련과 북한의 군사동맹의 성격을 변화시켰으며 두 나라의 관계의 새로운 원칙을 확정하였다. 러시아와 북한은 신형이 우호 국가관계를 건립하였으며 이는 의식형태의 차이를 벗어난 것으로 목적은 두 나라 간의 호혜와 합작관계를 발전시키려는 것이었다. 푸틴이 러시아 대통령으로 당선된 후 러시아의 대외정책을 전면적으로 조절하여 다자외교를 적극적으로 발전시켰고 러시아가 한반도에서의 영향력 확대를 중요시 하였으며 북한과 정상적인 관계 유지를 중요한 위치에 놓았다. 2000년 7월 19일에서 20일까지 푸틴대통령은 북한에 대하여 국사방문을 진행하였다. 이는 러시아 역사에서, 구소련 시기를 포함한 15년 이래 최고위급 인사가 처음으로 북한을 방문한 것이다. 푸틴 대통령과 북한 노동당 김정일 총서기의 회담에서 양측은 정치적 접촉을 적극적으로 전개하며 경제협력을 회복하고 일련의 국제문제에서 입장을 서로 조율하기로 하였다. 푸틴 방북의 직접적인 목적은 북한을 설득하여 미사일 계획을 중지하고 이로써 미국의 ABM(Activity Based Management) 수정이나 탈퇴 요구를 묵살시켜 러시아와 미국의 핵역량의 평형을 이루려는 것이었다. 이번에 선포한 <북러연합선언>에서는 두 나라는 ABM과 북한 미사일 개발문제에 대하여 기본 입장을 표명하였으며 많은 공동된 인식을 형성하여 북러 관계를 새로운 단계로 끌어올렸으며, 이로써 양국 관계는 전면적으로 회복되었다. 북한에 대한 푸틴의 성공적인 방문은 같은 해 7월에 오키나와 8개국 정상회의 참가를 위해 정치적 요소를 마련하였고 동시에 한반도 사무에 대한 러시아의 특수한 영향력을 과시하였다.

푸틴 방북이후 북러관계는 더 한층 발전하였다. 2001년 4월 26일에서 28일까지 조선인민무장역량부 김일철 부장이 러시아를 방문하였으며 양국은 군사공업과 군사기술영역에서 협력을 강화할 데 관한 협의와 양국 국방부 군사합작 협의를 체결하였다. 2001년 8월 김정일이 러시아를 방문한다. 이는 북한 최고 지도자가 20세기 80년대 이래 러시아에 대한 첫 공식방문이다. 방문기간 김정일은 푸틴과 회담을 갖고 8월 4일에 <모스크바선언>을 선포하고 또 기타 양자협력에 관한 협의를 체결

하였다. <모스크바선언>에는 다음과 같이 서술하고 있다. "이는 두 나라 관계사에서 특수한 의의가 있는 중요한 사건으로 아태지역과 세계평화와 안보를 공고히 하는 역사적인 이정표이다.¹⁶⁴⁾ 양국은 계속하여 적극적으로 우호협력관계를 발전시키며 비군사적 수단으로 한반도의 평화와 안정을 보장해야 한다." 2002년 8월 김정일은 러시아 원동(遠東)지역¹⁶⁵⁾을 방문하였다. 블라디보스토크(Vladivostok)에서 푸틴과 만나 북러 간의 협력과 신임관계를 재차 확인하고 심화시켰다. 양국 고위층 지도자들의 연속적인 만남 이후 북러관계는 안정적으로 발전하였다.

9·11사건 이후 미국은 북한을 '악의 축'으로 규정하였으며 이로 하여 북미관계는 급격히 악화되었다. 하지만 이때 러시아는 미국을 주도로 하는 반테러주의 연맹에 적극적으로 참여하여 미국과 러시아의 관계가 아주 큰 개선을 가져왔다. 심지어 새로운 '밀월기'에 들어갔다 해도 과언이 아니었다. 이런 상황에서 러시아의 대북정책은 비교적 독립적인 자세를 보였다. 두 번째 북핵위기가 발생한 후 러시아는 6자 회담에 적극 참여하여 자신의 특수한 역할과 영향력을 발휘하였다. 러시아는 한반도 비핵화를 주장하고 한반도 비핵화에 도움이 되는 모든 국제협의를 지지하며, 압력이나 무력으로 문제를 해결해서는 안 된다고 주장하였다. 러시아는 모든 관련국과 함께 이 문제를 해결해 나갈 것이라 하면서 만약 북한에 안보문제와 안보에 대한 걱정이 있다면 북한은 누구도 공격을 생각하지 않고 있다는 것을 알아야 하며 반드시 안전 보장이 있을 것이라 하였다. "이 문제는 반드시 회담의 결과에 따라 해결해야 하며, 북한의 합법적인 이익과 근심을 고려해야 한다", 언제를 막론하고 북한을 궁지에 넣어 문제를 격하시켜서는 안 된다.

2004년 7월 러시아 외무장관 방북 시 <북러선린우호와 협력조약>의 기초에서 두 나라 관계를 발전시킨다고 강조하였다. 2005년 북한 '8·15 광복' 60주년 기념대회에서 푸틴대통령은 김정일에게 축전을 보냈다. 푸틴은 또 광복 60주년과 노동당 창당 60주년에 각각 특사를 북한에 파견하였으며 김정일과 양국이 러시아 원동지역에서의 무역과 합작의 확대, 6자 회담, 한반도 정세 등 문제를 놓고 의논하였다.

164) 孫永, "俄羅斯与朝鮮經貿合作展望", 「俄羅斯中亞東歐市場」, 中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所, 2006年第9期, p.29.

165) 러시아에서 살고 있는 고려인들은 러시아 동부지역을 '원동'이라 부른다. 우리가 일반적으로 사용하는 '극동'에 해당하는 말이다.

2006년 10월 북한 제1차 핵실험 당시 러시아는 유감을 표했으며 6자회담의 틀 안에서 북핵문제를 해결해야 한다고 강조하였다. 2007년 10월 북러 장관급 회의가 4년 만에 열렸으며 회의에서는 실질적인 경제협력 방안을 토론했다. 러시아는 북한이 <9·19공동성명>의 기초에서 체결한 <2·13협약>과 <10·3협약>을 준수할 것을 희망하였다. 러시아는 미국과 일본을 견제하기 위해 북한에 비교적 너그러운 정책을 취하였으며 북한도 체제를 유지하기 위해 러시아의 안전보장이 필요했던 것이다. 2009년 5월 북한 제2차 핵실험 이후 러시아 태도는 조금 강경해졌으며 공개적으로 북한의 핵실험을 질책하면서 유엔의 대북 1874호 제재에 참여하였다. 2010년에 들어서서 러시아는 갈수록 긴장해지는 한반도 군사, 정치 정세, 특히 일련의 대규모 군사훈련이 한반도 긴장을 가져온다면서 각별히 주시하고 있었다. 아울러 러시아는 남북한이 긴장관계를 완화하고 대화를 회복하며 정치·외교적 경로를 통하여 모든 분쟁을 해결할 것을 촉구하였으며, 한반도 핵문제를 해결하는 중요한 수단인 '6자회담'의 중요성을 강조하면서 회담에 참가한 국가들이 <9·19공동성명>을 무조건 준수하는 기초에서 6자회담 재개에 조건을 마련해야 한다고 하였다. 러시아는 한반도 정세의 안정에 이바지 하였으며 이 과정에서 국제사회에 한반도에서 러시아의 영향력의 점차 강화되고 있다는 것을 과시하였다.

제2절 관련국의 대북경제정책 조정

2차 세계대전 이후, 특히 20세기 80년대 이래 세계경제의 글로벌화, 지역경제의 집단화는 점차적으로 하나의 추세를 이루어 갔다. 당대 세계 경제영역에서 이런 특징들의 형성과 발전은 과학기술의 진보와 생산력의 발전과 밀접하게 연관되어 있으며 또 주권국가들의 어떠한 대외경제 정책과 주권국가가 대외경제정책을 결정함에 있어 고려하는 국제정치목표와 연관이 있는 것이다. 주권국가들은 대외경제정책의 결정을 통하여 어떤 국제정치 목표를 달성하여 최대한으로 본국의 국가이익을 실현하려 하는 것이다. 다시 말하면, 주권국가의 대외경제정책은 그 나라의 대외정책기조의 영향과 제약을 받으며, 그 자체가 바로 경제 정치화의 표현이다.

1. 미국의 대북 경제제재의 변화

가. 대북경제제재의 시작과 확대

1950년 6월 25일 한국전쟁이 발생하였고 그 후 중국이 참전하였다. 미국은 사회주의 중국과 북한을 미국의 위협으로 간주하였다. 1950년 6월 28일 미국은 전면적으로 대북 수출을 제한하는 수출통제법(Export Control Act)을 공포하였다. 12월 17일에는 해외자산통제규정(Foreign Assets Control Regulations)을 공포하였다. 미국은 북한과 중국에 무역, 투자, 금거래 등에서 경제제재를 가했다. 1951년 9월 무역협정연장법(Trade Agreements Extension Act)의 규정에 따라 북한에 최혜국 대우(MFN, Most-Favored-Nation) 부여를 금지하였다. 1961년 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)의 규정에 따라 공산주의 국가, 테러지원 국가, 인권침해 국가에 지원과 원조를 금지시켰다. 북한은 공산주의 국가로 당연히 원조 금지대상이 되었다. 1987년 11월 한국의 KAL기 폭파사건 이후 1988년 1월 20일 미국은 북한을 테러지원국으로 지정하였고 경제적으로 북한에 더 많은 제재를 가하였으며 북미 간은 경제면에서 기본적으로 거래가 없었다. 이는 냉전시기 북한이 사회주의

국가에 '일변도'하여 집권정치체제를 공고히 하게 하였다.

나. 대북경제제재 완화기

미국과 소련의 냉전과 초강대국 쟁탈전 종결은 동북아 지역의 긴장상태는 완화의 방향으로 발전하였다. 민주당 클린턴이 집권한 후 미국은 경제발전에 중심을 두고 안보문제에서는 경제안전을 3대 외교목표에서 우선적 위치에 두었다. 이런 상황에서 미국의 대북 경제정책은 새로운 변화를 가져왔다.

(1) 경제제재의 부분적 해제

1989년부터 미국은 부분적으로 외자통제규정, 수출관리법을 부분적으로 수정하였고 인도주의 원조에서 극단적인 제재조치를 완화하였다. 1995년 1월 미국은 북한에 대하여 무역과 투자 관련 제재를 감소하였는데 서비스 감소, 금융서비스와 교역에 대한 등이 포함된다. 클린턴 정부 후기 북미관계는 비교적 많이 완화되었다. 1997년 미국은 부분적으로 해외자산통제 규정을 수정하였다. 1999년 9월 12일 북미는 베를린에서 장관급 회담을 거쳐 합의를 이루었으며 17일 미국 대통령 클린턴은 북한에 대한 부분적 경제제재를 해제한다고 선포하였으며 24일 북한은 미국과의 회담기간 미사일 발사를 잠시 정지한다고 선포하였다. 이렇게 1년 넘게 지속되었던 '미사일'위기는 해결의 기미를 보였고 북미관계는 새로운 계기를 맞이하게 되었다. 2000년 6월 미국은 남북 정상회담 기간 무역, 투자, 원조 등 영역에서 북한에 대한 경제제재를 부분적으로 해제한다고 선포하였다. 또 미국은 북한에 밀 5만톤을 제공한다고 선언하였다. 2000년 북한이 미국에 대한 수출액은 5.6억 달러에 달했고 미국이 북한에 대한 수출액은 14.1억 달러에 이르렀다.¹⁶⁶⁾ 미국이 북한에 대한 부분적인 경제제재를 취소하였기 때문에 북한은 미국의 223위 무역파트너가 되었다.

166) Paolo Pascolan, *US and Asia Statistical Handbook*, 2003 Edition. The Heritage Foundation, Washington, DC., the USA. 2003, pp.83-85.

(2) 식량원조의 제공

국가안보 이익은 미국이 북한에 식량 원조를 제공한 동인이다. 미국의 대한반도 정책의 목적은 북한의 핵무기 개발계획을 억제, 중단, 중지하는 것이며 미국은 인도주의 원조를 통하여 북한의 행위가 미국에 이익에 부합되도록 하려 하였다. 일찍이 1954년 미국은 대외식품원조를 허용하는 <공공법제480조>를 통과하였다. <공공법제480조>의 가장 중요한 목적이 사회주의 발전을 억제하는 것이고 또 의식형태의 영향으로 북한은 1995년에야 미국의 식품원조를 받을 수 있었다.¹⁶⁷⁾ 적대국가로 미국 국내법류에는 북한에 대한 직접적인 경제원조는 허용되지 않았으며 반드시 유엔 국제식량계획서(WEP)에 의거해야 했다.

1995년 9월 유엔 WEP는 북한의 요청에 의해 북한에 관방 원조사무실을 설치하였다.¹⁶⁸⁾ 1995년 10월 8일 WEP는 미국에 880만 상당의 식품을 북한에 원조할 것을 희망했다. 클린턴정부는 국내 공화당과 동맹국의 반대를 우려하여 적당한 대응을 하기로 하고 유엔 아동기금회를 통하여 2.5만 달러를 원조하였고 유엔 인도주의 사업부(DHA)를 통하여 20만 달러를 원조하여 원조액은 모두 22.5만 달러에 달하였다. 1996년 1월 미국, 한국, 일본은 북한 식품위기에 대하여 고위층 대화를 진행하였는데 당시 한국과 일본은 대북지원을 반대하였으나,¹⁶⁹⁾ 溫斯頓·洛德를 대표로 하는 미국은 북한에 대한 원조는 북한으로 하여금 한반도 평화에 유리한 대화에 참여하게 할 수 있다면서 200만 달러 상당 식품을 원조할 것을 제기하였다.¹⁷⁰⁾ 1996년 2월 미국은 WEP를 통하여 정식으로 북한에 대량으로 식품을 원조하기 시작하

167) 1884년 북미는 제네바협약의 회담시 북한은 정식으로 미국에 식품원조를 요청하였지만 미국은 공공법제 480조에 근거하여 북한의 요구를 거절하였다. <제네바협약의> 체결된 이후 미국의 원조정책은 점차적으로 변화하였다(Andrew Natsios, *The politics of Famine in North Korea, United States Institute of Peace Special Report*, Washington: United States Institute of Peace, August 2, 1999. p.141).

168) 유엔 국제식량계획서(WEP)는 1995년부터 북한에서 식량발급 업무를 시작하였으며 당시 직원이 3명(전직 1명)이었다. 1888년 제5차 양식발급 시 이미 46명의 직원(전직 19명)이 감독을 진행하였다.

169) 한국과 일본정부는 북한은 위기를 확대하고 있다고 하면서 식품원조 요청은 군대를 늘리기 위한 것이라 하면서 특히 한국은 대북원조를 반대하였다. 1995년 홍수피해 당시 한국은 북한에 원조를 제공하였지만 북한은 감사의 뜻을 표시하지 않아 한국의 불만을 자아냈다. 이밖에 한국은 북한이 식품 분배에 있어 국제사회의 감독을 거절하기 때문에 국제사회는 원조된 식품의 이상적인 분배를 확인할 수 없다고 하였다.

170) Sullivan, Kevin, "North Korea 'Femina' Debated: S. Korea, U.S., Japan Fail to Agree on Aid", *The Washington Post*, January 27, 1996, pp.A-18.

였다. 미국은 미국총회계사무실(United States General Accounting Office, GAO)이 1999년 미국 중의원 국제관계위원회에 제출한 보고에는 북한에 대한 식량원조에서 미국은 최대 식량지원국으로 미국의 대부분 원조는 유엔 WEP를 통하여 북한에 제공되었으며 1999년 6월까지 유엔 대북지원의 88%를 차지한다고 하였다.¹⁷¹⁾

(3) <제네바협약> 이행에 따른 원조

사실상 미국 법률에서 볼 때 <제네바협약>는 합법적인 지위에 있지 않다. 왜냐하면 <제네바협약>는 협정도 아니고 조약, 협약도 아니며, GAO가 국회에 제출한 보고에는 없는 정치협약이라고 하였다. 가장 중요한 것은 <제네바협약>는 미국 국회의 비준과 협상을 거치지 않은 것이며 이는 이후 미국의 대북원조에서 직면한 관건적인 장애였다. 협약에 근거하여 미국은 10년 내에 북한에 40억 달러에 이르는 두 개의 경수원자료를 제공하였다. 첫 번째 경수원자로 완공 이전 미국은 북한에 50만톤의 중유를 에너지 보상으로 공급하며 이로써 북한의 핵계획을 동결하려는 것이었다. 협약 규정에 근거하여 미국은 모두 60억 달러를 소모하여 북한의 흑연원자료를 경수원자료를 바꿔 에너지를 대체하도록 해야 했다. 미국 국내에 적대국에 대한 원조를 금지하는 법률적 제한이 있기 때문에 미국은 거액을 자금을 지원할 수 없어 단지 10년 내에 해마다 3000만 달러의 중유를 제공함으로써 에너지를 대체하도록 하였다. 제네바협약을 이행하기 위하여 한반도에너지개발조직(KEDO)는 1995년 3월 9일에 뉴욕에서 설립되었다. 미국은 이 국제재단의 명의로 협약 실천에 자금을 마련하려고 하였다. 1997년 8월 경수로 원자력발전소(LWR)가 정식으로 착공하였다. 협약에 근거하여 한국은 LWR 건설에서 총액의 70%인 약 46억 달러의 건설비용을 책임지고 일본이 10억 달러, EU가 8780달러를 출자하며 미국은 주로 북한에 중유를 제공하고 건설에 필요한 부분적 자금 확보를 책임졌다.¹⁷²⁾ 미국의 자금이 제때에 조달되지 못하기 때문에 KEDO의 중유항목은 늘 정치상태에 빠지게 되었다. 1997년 7월 그 해(매년 10월부터 이듬해 10월) KEDO는 북한에 21.8만

171) United States General Accounting Office, "Foreign Assistance North Korea Restricts Food Aid Monitoring", October, 1999.

172) AP(Associated Press)통신, 1998.11.10.

톤의 중유밖에 수송하지 못했으며 수요량의 절반도 미치지 못했다. 1997년 마지막 유료의 운송완료 시간은 1998년 1월이었으며 이는 그 해의 계획에 차질을 가져왔다.¹⁷³⁾ 1998년 초 국회는 정부가 요청한 KEDO가 중유 구매에 필요한 1500만 달러를 비준하지 않았다.

다. 대북 경제제재의 재강화 시기

W 부시가 집권한 다음 미국은 보수파가 우위를 점하였으며 9·11사건 이후 미국은 안보전략의 중심을 핵확산 방지에서 테러방지까지 확대하였으며 북한에 대하여 강경정책을 실시하였다. 이 시기 미국은 이미 해제된 제제조치를 다시 실시함과 동시에 새로운 대북제재 조치를 제정하였다. 이런 조치들은 모두 북한의 해외자금을 동결하여 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 것이었다. 2005년 9월 미국은 마카오에 있는 북한의 2500만 달러를 동결하였으며 대량살상무기 개발과 확산과 관련 있는 북한 기업에 대해 제재를 가하였다. 2005년 10월, 미국은 국제비상경제권한법(IEEPA)에 근거하여 8개 기업을 대량살상무기의 생산과 확산주체로 규정하였다. 미국은 모든 개인 간의 거래를 금지하였으며 기업이 미국 관할범위에 있는 모든 재산을 동결하였다. 2006년 4월에는 해외자산통제규정, 미국 기업이나 미국 거주 외국기업들이 북한선적으로 등록한 선박을 소유, 임차, 운영하지 못하도록 함을 물론 보험에 가입하지 못하도록 금지시켰다.

북한의 제1차 핵실험 이후 유엔은 대북제재 결의안 제1718호를 제정하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

- 미사일과 핵을 포함한 대량파괴무기(WMD)
- 재래식 무기 및 사치품의 대북한 수출금지
- 북한 WMD 프로그램 관련 인사의 여행 제한
- 북한 화물선에 대한 검색 규정

미국은 제1718호 결의안을 집행하는 기초에서 단독으로 대북제재를 실시하는데

173) Desaix Anderson, Executive Director, "Korean Peninsula Energy Development Organization", Telephone Pree Briefing, July 21, 1998(<http://www.nyu.edu/globalbeat/pubs/ib41.html>. 검색일: 2005.7.27.)

그 주요 내용은 다음과 같다.

- 아시아 및 유럽에 걸쳐 북한의 해외금융거래 감시 강화
- 방코텔타아시아(BDA) 은행의 북한계좌 동결
- 대량살상무기 관련 물자·기술을 이전하는 기업과 개인을 제재하는 것을 골자로 한 「북한 비확산법안」 통과

2009년 5월 북한은 제2차 핵실험을 진행하였는데 이때 유엔은 대북제재 결의안 제1874호를 제정한다. 이 결의는 북한의 무기거래를 금지하고 북한을 출입하는 선박은 엄격한 검사를 받아야 하며 금융제재의 강도를 높였다. 금융 및 경제제재의 경우 대량살상무기와 관련한 자금과 기타 금융자산, 경제자원을 동결한 제1718호 수준에서 진일보하여 무상원조와 금융지원, 차관, 신규계약 금지 및 기존 계약 감축 노력도 포함시켰다.

이 시기 미국은 제재를 강화하는 한편 인도주의 범위 내에서 대북 원조를 진행하였다. 1995년부터 2008년까지 대북원조는 12.6억원 상당 식량과 에너지였다. 그 가운데서 식량원조는 258만톤(7100만 달러 상당)에 달하였고 6자회담 이후 1.46억 달러 상당의 중유를 지원하였고 KEDO를 통해 4.03억 달러를 지원하였다.¹⁷⁴⁾ 하지만 미국은 대외원조를 국가의 정치, 경제, 안보를 수호하는 도구로 삼았던 것이다. 미국 대북원조의 목적은 북한으로 하여금 핵을 포기하고 북한의 제도변혁을 추진하며, 동시에 관련국 특히는 중국과 러시아를 견제하여 동북아지역에서 자신의 주도적 지위를 보장하기 위한 것이다.

174) 「연합뉴스」, 2008.9.17.

2. 중국의 대북 경제협력 강화

가. 중국의 대북경제무역관계 조절시기

90년대에 들어서서 소련과 동유럽의 붕괴로 북한은 가장 주요한 경제파트너를 잃게 되었으며 게다가 몇 년간의 자연재해와 경제체제의 경직문제가 표출되면서 북한의 대외경제환경은 더욱 악화되었다. 중국은 북한과의 전통적 우호관계에서 출발하고 또 경제건설의 양호한 외부환경 마련이라는 목적에서 출발하여 북한의 최대 경제 파트너가 되었다.

중국은 북한 외국원조의 주요 국가이다. 북한의 3대 원조 국가인 중국, 미국, 한국에서 특히 중국의 원조는 가장 많고 실제적이고 가장 효과적이었다. 중국의 대북 원조는 주로 북중 우호관계를 공고히 하고 북한의 발전을 촉진하며 한반도의 평화와 안정을 유지하려는 것이다. 북한이 원조 받은 식량 중 절반이 중국의 원조며 중국의 식량원조와 석유공급은 이미 북한 생명 보급선이 되었다. 중국은 장기간 동안 북한에 식량, 비료, 석유 등을 지원해 왔다. 1996년 5월 중국과 북한은 북경에서 북한에 대한 원조를 강화할 데 관한 '경제기술합작협정'을 체결하였으며 이 협정의 근거하여 중국은 협정체결 5년 내에 매년 북한에 50만톤의 식량을 제공하며, 그 가운데서 절반은 무상원조이다. 1996년 중국은 북한에 12만톤의 식량을 무상으로 원조하였고 1997년에는 20.7만톤, 1998년에는 식량 10만톤과 화학비료 2만톤을 무상 지원하였다. 1999년에는 식량 15만톤, 석탄 40만톤을 무상지원하였다.¹⁷⁵⁾

또한 중국은 북한 최대의 무역대상국이다. 북중 경제무역에서 무역은 아주 중요한 지위에 놓여 있으며 양국 무역은 북한경제의 회복과 발전에 매우 중요한 역할을 하며 북한의 전반적인 대외무역 발전에 중요한 영향을 미친다. 80년대 북중 무역액은 기본적으로 5억 달러정도였다. <표 5-2>에서 볼 수 있듯이 90년대 상반기 북중 무역액은 상승세를 보였으며 1993년에는 8.99억 달러에 이르렀다. 하지만 90년대 하반기부터 하락세를 보여 1999년에는 3.29억 달러에 불과했다.

175) 林今淑, 『朝鮮經濟』, 長春: 吉林人民出版社, 2000, p.229.

<표 5-2> 90년대 북중 무역 현황

(단위: 만달러)

년 도	무역총액	수 입	수 출
1990	48 274	35 810	12 458
1991	61 045	52 478	8 567
1992	69 657	54 110	15 546
1993	89 900	60 200	29 700
1994	62 400	42 500	19 900
1996	56 600	49 700	6 900
1997	65 600	53 500	12 100
1998	41 300	35 600	5 700
1999	32 950	29 270	3 680

자료: 통일부, 『99년도 북한경제종합평가』, 1999.12, p.69.

90년대 북한이 중국에 수출한 제품은 주로 목재, 철강, 각종 광물류와 수산품이었다. 1999년을 예로 북한은 중국에 목재 1245만 달러를 수출함으로써 대중국 수출총액의 33.7%를 차지하고 철강 917만 달러로 26.8%, 광산품 433만 달러로 11.7%, 어류 430만 달러로 대중국 수출액의 11.6%를 차지하였다.¹⁷⁶⁾ 중국에서 수입한 제품을 보면 원유, 식량, 화학공업제품과 종자, 약물 그리고 자동차 등이다.

<표 5-3>과 <표 5-4>에서 나타난 것처럼 90년대 중국은 북한 양식과 원유의 주요 수입국이었다.

176) 통일부, 『99년도 북한경제종합평가』, 1999.12, p.71.

<표 5-3> 90년대 북한의 식량도입 실적

(단위: 만톤)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
중국	30	62	74	30.5	15.3	54.7	86.7	28.8	23.8
시리아	-	-	-	-	-	14	3.4	10.4	6.1
태국	9	2	7.8	5.2	16.2	3	3.8	-	-
캐나다	35	8	16	-	-	-	-	-	-
일본	-	-	-	-	37	13.2	-	5.9	-
EU	-	-	-	-	-	-	15.2	8.2	2
기타	55	11	11.5	13.3	27.7	20.1	57.6	57.9	75.1
합계	129	83	109.3	49	96.2	105	163	111.2	107

자료: 통일부, 『북한의 경제동향』, 2001, p.25.

<표 5-4> 90년대 북한의 원유도입 실적

(단위: 만톤)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
중국	110	110	105	83	102	93.6	50.6	50.3	31.7
리비아	-	20	10	8	8	-	5.3	-	-
이란	75	22	21	-	-	-	-	-	-
예멘	-	-	-	-	-	-	60	-	-
러시아	4	-	-	-	-	-	-	-	-
시리아	-	-	-	-	-	-	-	5.3	-
합계	189	152	136	91	110	93.6	110.6	60.3	31.7

자료: 통계청, 『남북한 경제 사회상 비교』, 2001, p.27.

나. 중국의 대북 경제무역관계 확대시기

2000년 이후 북중 무역은 북한에 대한 중국기업의 투자가 확대됨으로 하여 수출입 증가속도가 북한의 대외무역 증가속도를 초과하였을 뿐만 아니라 무역구조 등 방면에서 일련의 변화가 일어났다.

첫째, 무역규모가 신속히 확대되었다. 1999년부터 북한은 20세기 90년대 이래 9년간 지속되었던 마이너스 성장을 종결하고 경제회복기에 들어섰다. 2002년 북한은 '7·1경제개선조치'를 실시하여 어느 정도 기업과 노동자의 생산성을 높이고 기업의 착공률, 특히는 관광외화수입을 제고하였으며 이로써 수출확대효과를 거두었다. 이 모든 것들은 북중 무역의 확대에 유리한 거시경제환경을 제공하였다.

2004년 10월 중국인민은행과 북한중앙은행은 <조선민주주의인민공화국중앙은행과 중국인민은행간 지불결산협약>을 체결하였다. 2008년 2월 21일부터 단둥의 대북무역은 인민폐 결산이 가능했으며 2008년 2월 20일에 길림성 대북국경무역 결산도 인민폐 결산을 실시하였다. 현재 대북국경무역에서 인민폐 결산은 70% 이상을 차지하고 있다. 대북국경무역에서 인민폐의 대량 사용은 북한이 중국에서 수입을 확대하는데 유리하다.

<표 5-5> 2000년대 북한의 대중국 무역의존도

(단위: 백만 달러, %)

년도	북한대외무역액	북중무역액	비중
2000	1970	488	25
2001	2270	737	33
2002	2260	738	33
2003	2391	1020	43
2004	2857	1385	48
2005	3002	1581	52
2006	2996	1699	57
2007	2941	1976	67

주: 남북무역 불포함.

자료 : 한국무역진흥회사, 『북한무역동향』, 각년호; 中國商務部進出口統計快報,

둘째, 북한 대중국 무역의존도가 증가하였다. 20세기 90년대 이후 구소련을 중심으로 하는 동유럽 사회주의 국가들의 시장경제로 전환하면서 중국은 점차적으로 북한의 최대 무역 대상국이 되었다.

<표 5-5>에서 볼 수 있듯이 20세기 90년대 초반 북중 무역은 북한 전체무역에서 차지하는 비중은 11.6%밖에 되지 않았지만 90년대 중반에 이르러 30% 좌우로 증가하였다. 하지만 2001년 이후 두 나라 무역은 해마다 지속적으로 증가하고 있으며 2007년에는 67%까지 상승하였다(남북무역을 포함하지 않음).

셋째, 중국이 북한에서의 수입이 증가하면서 수출입 상품의 구조가 변화하였다.

20세기 90년대 북중 무역에서 중국이 북한에 대한 수출은 수입을 훨씬 초과하였으며 북한에서 수입은 무역총액의 10%를 차지하였다. 하지만 2002년 이후 북한에 대한 중국 기업들이 투자가 증가하면서 북한에서 수입은 <표 5-6>과 같이 수출총액의 30-40%를 차지하였다.

<표 5-6> 2000년대 북·중 무역 현황

(단위: 억달러, %)

년도	무역액	수출	수입	수입비중
2001	7.4	5.7	1.7	23.0
2002	7.4	4.7	2.7	36.5
2003	10.2	6.3	4.0	39.2
2004	13.9	8.0	5.9	42.4
2005	15.8	10.8	5.0	31.6
2006	17.0	12.3	4.7	27.6
2007	19.7	13.9	5.8	29.4
2008	27.9	20.3	7.6	27.2
2009	26.8	18.9	7.9	29.5

자료: 中國商務部進出口統計快報(<http://zhs.mofcom.gov.cn//ongji.shtml>. 검색일: 2010.5.21.)

中國海關統計網(<http://www.customs.gov.cn>. 검색일: 2010.5.21.)

현재 중국 기업의 대북투자는 광산업에 집중되어 있으며 주로 보상무역 방식을 취하고 있다. 즉 중국은 광산 채굴에 필요한 설비, 운송차량의 형식으로 투자하며 북한은 생산된 제품으로 보상하는 것이다. 이는 중국이 북한에서의 수입이 증가한

주요 원인이다. 예를 들면 지린성 연변천지회사(延邊天池會社)는 북한의 무산철광 채굴에 1.3억원(인민폐) 상당의 광산채굴설비를 투자하였고 해마다 무산철광에서 100만여 톤의 철광분을 수입하고 있다. 이러한 보상무역방식의 투자는 북한의 국정에 부합될 뿐만 아니라 중국기업이 제때에 투자를 회수하고 투자위험을 감소하며 계산에 편리한 등 특징이 있다.

2000년 이후 중국이 북한에서 수입하는 상품 구조가 아주 큰 변화를 가져왔다. 2004년까지 북한에서 수입하는 상품 구조에서 해산품이 50%를 차지했지만 2005년부터 해산품 비중이 10%로 하락하였으며 2007년에는 5.14%에 그쳤다. 동시에 석탄, 철광석 수입 비중은 빠르게 상승하였다. 2007년 중국의 수입상품에서 석탄은 29.15%, 철광석은 28.3%를 차지하였다.¹⁷⁷⁾ 석탄과 철광석 수입이 증가한 원인은 중국 기업이 북한에 대한 투자를 확대하였다는 것을 설명한다. 북한으로의 수출제품의 구조도 변화되었다. 20세기 90년대 수출제품에서 식량 수출이 아주 큰 비중을 차지하였지만 2000년 이후에는 기계, 설비, 부품, 여러 가지 엔진, 전자기기, 가전제품 그리고 인조섬유 등 다양한 제품들이 포함되었다.

177) 「中國海關統計網」, (<http://www.customs.gov.cn>. 검색일: 2009.3.21.)

3. 한국의 대북 경제협력과 제재

가. 대북 화해, 협력시기

(1) 남북무역

1988년 '7·7선언' 이후 남북 경제교류와 협력은 정식으로 전개되었다. 1990년 제정한 <남북교류와 협력에 관한 법률>은 두 나라 경제교류와 협력의 법률기초가 되었다. 1994년과 1998년 두 차례에 걸쳐 선포된 <남북경제협력추진조치>는 정부 차원에서 남북의 경제교류와 협력의 발전을 추진한 것이다. 1998년 김대중이 집권한 이후 남북 교류와 협력을 추진하는 '햇볕정책'을 실시하여 남북 간의 경제무역 발전을 크게 추진하였으며 뒤를 이은 노무현 정부는 '햇볕정책'과 맥을 같이 하는 '평화번영'정책을 실시하였다. 최초 남북무역은 중국 등 해외의 중계상을 통한 간접무역이었다. 2005년 10월 개성에 남북경제협력사무소를 개설하였으며 남북은 농림수산물 무역과 위탁가공무역의 전개에 관하여 대화와 계약체결을 시작하였으며 직접 무역방식이 확대되었다. 1988년 남북무역은 정식으로 시작되었으며 그 후 양자 무역은 점차적으로 발전하는 추세를 보였다. <표 5-7>에서 알 수 있듯이 2005년 개성공업지구가 정식으로 가동되었고 남북무역액은 신속히 증가하여 10억 달러를 넘어섰다. 2007년에는 17억 9천7백만 달러, 2008년에는 18억 2천만 달러에 이르렀다.

<표 5-7> 남북교역액 추이

(단위: 억달러, %)

년도	'99	'94	'95	'97	'99	'00	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
금액	166	194	287	308	334	425	641	724	697	1,055	1,350	1,797	1,820	1,679	1,812

자료 : 통일부(<http://www.unikorea.go.kr>. 검색일: 2011.2.27.)

남북 경제협력의 규모는 북한 대외경제에서의 비중이 갈수록 제고되었다. 20세기 90년대 북한의 주요 무역대상국은 중국과 일본이었다. 21세기에 들어서서 북한의

대일 무역은 대폭 감소하는 한편 한국과의 경제협력은 아주 빠른 속도로 증가하였다. <표 5-8>에서 볼 수 있듯이 남북무역액은 북한 무역총액에서 차지하는 비중은 1996년 1%였지만 2007년에는 38%로 증가하였다. 2005년 이후 비록 남북무역에서 북중 무역과 남북무역은 모두 증가세를 보였지만, 남북 무역액의 증가속도는 북중 무역액을 훨씬 초과하였다. 그것은 일본의 대북제재에 맞서 북한은 같은 기간 동안 다른 나라로 수출선을 전환하였고, 그 결과 이들 여타 국가에의 수출이 연간 0.8억-0.9억달러 순증가한 것으로 나타났다(제3국 효과). 대일 수출 피해액의 70-90% 정도가 타 국가로의 거래선 이전으로 만회된다는 뜻이다. 이러한 거래선 이전의 대부분은 한국으로 이루어진 것으로 나타났다. 반면, 중국으로는 유의미한 거래선 이전이 나타나지 않는 것으로 관찰되었다. 북한이 일본의 제재에 맞서 주로 한국으로의 수출선 이전으로 대항하고 있다는 뜻이다.¹⁷⁸⁾

<표 5-8> 2000년 이후 북중·남북 무역의존도 비교

(단위: 백만 달러, %)

년도	북한 무역액	남북 무역액	남북 비중	북중 비중
2000	2395	425	17.75	20.38
2001	2672	402	15.07	23.10
2002	2901	641	22.11	25.44
2003	3115	724	23.24	32.83
2004	3554	697	19.61	38.83
2005	4057	1055	26.02	38.95
2006	4345	1349	31.05	39.10
2007	4738	1797	37.9	41.71

주: 남북무역포함.

자료: 대한무역투자진흥공사, 『북한무역동향』, 각 년호.

178) 이석, "대북 경제제재와 북한무역-2000년대 일본 대북제재의 영향력 추정-", 『한국개발연구』, 제32권 (2), 한국개발연구원, 2010, p.141.

한국이 북한에 수출하는 제품에서 농림수산물 비중이 가장 높으며 그 다음으로 위탁가공에 필요한 원자재(섬유, 전자, 전기제품)며, 이밖에 많은 부분을 차지하는 것은 개성공단 건설과 생산에 필요한 기계, 운송기계 등 설비이다. 한국이 북한에서 수입하는 제품을 보면 주로 위탁가공을 거친 섬유제품, 농수산물과 아연, 알루미늄 등 광산품과 모래 등 건축자료이다.

(2) 대북원조

1995년 북한은 큰 자연재해를 입었으며 처음으로 국제사회의 원조를 요청했다. 한국은 쌀 15만톤을 북한에 무상원조하면서 대북원조의 행렬에 가입하였다.

김대중 정부의 '햇볕정책'의 영향으로 한국의 대북원조는 계속 상승하는 추세를 보였다. 비록 부시가 집권한 후 대북 강경정책을 실시하였지만 그 영향을 받지 않았다. 정부의 대북원조는 변화가 있었는데 2001년의 7,522만 달러에서 해마다 증가하여 2006년이 22,740만 달러가 되었다. 2006년 북한이 제1차 핵실험을 진행한 후 한국정부의 대북지원은 해마다 감소되어 2007년에는 2000만 달러 감소하여 20,893만 달러였다. 1999년부터 한국정부는 북한의 식량위기 극복을 위해 15만 5천톤의 비료를 지원하기 시작하였다. 그 후 해마다 북한의 20-30만톤을 지원하며 2007년까지 모두 255만 5천톤을 지원하였다. 1995년 6월부터 2009년 12월말까지 총 원조액은 3조1천6백96억원에 이르렀다. <표 5-9>에서 볼 수 있듯이 2007년 7월에서 2008년 12월까지 1년 동안 한국은 여러 차례 북한에 중유와 철강을 제공하였으며 모두 14만 5천톤 중유의 규모에 이르렀다. 한국 정부는 2000년부터 시작하여 연간 1%의 금리로 북한에 대출을 하였으며 대북 지원의 절차와 방법을 개선하였다. 1997년에 북경에서 구호물자전달·절차에 관한 합의서를 체결하였다. 1997년 이전 한국이 북한에 대한 구제물자는 모두 국제적십자연맹을 통하여 간접적으로 전달하였으며 이 협정의 체결로 직접적으로 운송하고 전달할 수 있게 되어 대북 원조의 투명성과 효율성을 제고하였으며 대북원조 관련 제도적 틀을 마련하였다.

〈표 5-9〉 한국의 대북 에너지 관련 설비·자재 제공현황

구분(합의)	제공일	내 용	중유환산규모
초기 단계 중유 지원	2007.7.1-2007.8.22	중유50,000톤	50,000톤
1차분 (2007.11.13)	2007.12.16	철강류5,017톤	9,237톤
1,2국제입찰분 (2007.11.13-2007.12.26)	2008.8.5-2008.9.17	철강류6,490톤	17,902톤
2차분 (2007.12.26)	2008.2.22-2008.6.25	철강류18,463톤	39,834톤
3차분 (2008.4.10)	2008.5.29-2008.8.13	철강류3,731톤	28,024톤
총 계		중유5만톤, 철강류33,701톤	144,997톤 (2008년 12월 현재)

자료: 통일부, 『2009 통일백서』, 2009, p.38.

(3) 남북협력산업

2000년 이후 남북 경제협력은 주로 개성공업지구, 금강산관광구와 도로연결 산업 등 세 방면에서 전개되었다. 김대중, 노무현 정부 시기 남북협력 산업을 적극적으로 발전시켰다. 개성공업지구는 한국의 기업과 투자를 유도하는 항목이었다. 2000년 8월 한국 현대아산과 북한은 개성공단 건설에 관한 협의를 체결하였다. 2009년 12월까지 모두 117개 기업이 입주하였으며 42,561명의 북한 노동자를 고용하여 1억 2천만 달러의 수익을 창출하였다.¹⁷⁹⁾ 금강산관광구는 1998년 11월부터 해로로 운영을 시작하여 2003년 9월에는 육로 관광로선을 개통하였다. 2008년 7월까지 금강산 관광을 한 한국 관광객은 193,5만 명에 이르렀고,¹⁸⁰⁾ 북한도 금강산관광을 통하여 거대한 경제적 수익을 창출하였다. 경의선, 동해선 철도와 도로의 연결은 2000년 남북정상회담 이후 9월 18일부터 정식으로 착공하였다. 2003년 10월 경의선 도로 남측 구간이 완공되었다. 2004년 10월 경의선 도로와 동해선 도로 남북연결이 완공

179) 통일부 통일교육원, 『통일문제 이해 2010』, 2010, p.137.

180) 통일부, 『금강산관광현황』, 2009.12.20.

되었으며 같은 해 12월부터 사용에 투입되었다. 2002년 12월 경의선 철도 한국측 구간이 완공되었고 2005년 12월말 경의선과 동해선 복선궤도 부설이 끝나 2007년 5월 17일에 운행을 시작하였다.

나. 대북 강경시기

이명박 정부가 출범한 후 대북 강경정책을 실시하였으며 남북관계는 급격히 악화되었다. 북한의 핵실험과 남북관계 파동으로 말미암아 남북경제무역관계는 큰 충격을 받았다. 1988년 남북무역의 시작에서 2009년까지 양국의 무역총액은 약 126억 9천5백만 달러에 달했다.¹⁸¹⁾ 2008년 남북 무역액은 18억 2천만 달러였으나 2009년 남북 무역액은 16억 7천9백만 달러에 그쳤다. 한국 정부의 대북원조 급감으로 2007년 대북원조 총액 20,893만 달러에서 2009년 3,704만 달러로 감소하였다. 북한의 제2차 핵실험 이후 한국정부의 대북원조는 사상 최저치인 185만 달러였다.

2009년 한국은 21개 민간단체를 통하여 영유아 등 취약계층에 105억원을 원조하였고 세계보건기구(WHO)와 유엔 아동기금(UNICEF)를 통해 말라리아 방역 및 영유아 지원사업에 1,818만 달러를 원조하였다. 12월 한국 정부는 50만명이 사용할 수 있는 1,500만 달러 상당 신종 인플루엔자 치료제를 제공하였다.¹⁸²⁾ 2010년 상반기 한국정부의 대북원조는 185만 달러에 그쳤다.¹⁸³⁾ 남북 협력산업은 양국 정치관계의 완화시기에 시작되었지만 이명박 정부 수립 이후 양국 관계는 긴장상태가 고조되었고 2008년 금강산 관광과 개성관광이 폐쇄되고 개성공업지구 건설도 정지상태에 놓였다.

181) 통일부 통일교육원, 前掲書, 2010, p.135.

182) 통일부 통일교육원, 前掲書, 2010, p.145.

183) 통일부, 『남북교류협력 동향』, 2010.12.

4. 일본의 대북 경제제재 강화

가. 북일 경제협력 발전 시기

1955년 10월 일본 국회의원 대표단이 북한을 방문하였다. 1956년 8월 일본은 북한과 양국 무역을 추진하기 위한 '북일무역협회'를 수립하고 '간접무역'을 진행하기 시작하였으며 그 해 무역액은 60만 달러에 달하였다. 70년대 이래 일본은 북한과의 관계개선에 주의를 기울였다. 북한은 자신의 이익에서 출발하여 일본과의 관계개선에서 적극적인 태도를 보였다. 1977년 7월 북일은 일본 어민이 북한 수역에서의 조업에 관한 <북일어민시행협정>을 체결하였다. 일본정부는 줄곧 정치, 경제 분리정책을 실시하였으며 경제교류를 통하여 북일 간의 비정상적인 정치관계를 개선하려고 하였다. 일본은 민간 경제교류의 방식을 취했기 때문에 비록 원래의 간접무역이 직접무역으로 바뀌고 무역량도 확대되는 추세를 보였지만 정치관계의 장애, 북한의 부채 미상환 등 문제로 북일 간의 무역은 대부분 '북북무역', 즉 북한과 일본에 거주하는 교포들의 일본 북한총연합회와의 무역이 주를 이루었다. 80년대 이후 북일 무역총액은 평균 4-5억 달러 정도였다.

20세기 90년대에 이래 소련의 해체와 더불어 북한과 사회주의 국가 간의 무역관계는 정지상태에 빠졌다. 북미관계의 완화에 따라 북일관계도 느슨해지기 시작했다. 일본은 북한시장을 점령하고 저렴한 노동력과 광산자원을 얻으며 대내외 요소로 인한 북한의 극단적 행위를 방지하기 위해 북한과의 정치, 경제관계를 강화하려 하였으며 점차적으로 양국 관계의 정상화 정책을 실현하여 두 나라의 경제교류는 점차 확대되었다. 90년대 북한 대외무역에서 일본이 차지하는 비중은 뚜렷하게 증가하여 중국 다음으로 무역동반자가 되었다. <표 5-10>에서 볼 수 있듯이 1995년 북일 무역총액은 5.9억 달러에 달하였으며 북일 무역액은 북한 무역총액에서 차지하는 비중이 1980년의 18%에서 1995년 25%로 상승하여 그 해 일본은 북한 최대의 무역 대상국이 되었다.

<표 5-10> 90년대 북일 무역 현황

(단위: 만달러, %)

년 도	무역총액	수 입	수 출	구성비
1991	50 754.0	22 399.3	28 354.7	18.84
1992	48 028.7	22 289.4	25 739.3	18.84
1993	47 200.5	21 965.4	25 235.1	16.67
1994	49 346.4	17 078.0	32 268.4	21.50
1995	59 463.7	25 495.7	33 968.0	25.42
1996	51 840.6	22 699.4	29 141.2	23.26
1997	48 928.8	17 880.4	31 048.4	19.69
1998	30 970.0	12 730.0	18 240.0	23.71

자료: 통일부, 『99년도 북한경제종합평가』, 1999.12, p.73.

KOTRA, 『2006년 북한의 대외무역 동향』, 2007, p.12.

하지만 양국의 무역은 언제나 안보와 정치 요소의 영향을 받았다. 1996년에서 1998년까지 북한은 큰 자연재해에 직면하여 전례없는 경제적 위기에 처하게 되었다. 이로 인해 북일 무역량도 감소되었으며 1997년 양국의 무역총액은 4.89억 달러로 1995년에 비해 1억 달러가 감소하였다. 이는 북한 대외무역총액의 감소가 원인이 되었다. 그 이후 북한 신정권은 '선군정치'를 목표로 일본 영공을 넘는 미사일을 발사하여 북일관계가 극도로 긴장하게 되었고, 일본은 북한에 강력하게 항의하는 한편 국교정상화 회담을 중지하고 KEDO에 10억 달러 원조도 지연하였다. 또 북한에 대한 식품 원조를 중단하고 평양으로 운항하는 9개 운송편, 14개 기타 항공편을 취소하였으며 일본 국내에서 북한으로의 송금을 차단하는 등 강경한 조치를 취하였다. 양국 간의 무역액은 급속도로 하락하는데 1998년 양국 무역액은 300억엔 밖에 되지 않았다. 2000년 6월 남북정상회담으로 한반도 정세는 완화되기 시작하였으며 북일 간의 접촉도 다시 가동되었다. 일본의 대북한 무역은 급속히 증가하여 2000년 무역액은 500억엔에 이르렀다.

나. 북한에 대한 일본의 경제제재 강화시기

일본의 대북정책은 북미관계의 영향을 받았으며 또 북핵문제의 발생에 따라 일본은 한반도에 긴장상태가 나타날 때마다 강경한 입장을 보였으며 북한에 취할 수 있는 모든 극단적인 조치로 위협을 가하였다. 2002년 북한 핵개발의 영향으로 일본의 대북 무역은 급속히 감소하였다. 2003년 북일 긴장관계는 더 심화되었으며 양국 무역액은 300억엔으로 감소하여 1999년의 최저 무역액보다 낮아 20세기 70년대 수준에 이르렀다. 그 후 북한에 대한 일본의 수출과 수입도 점차적으로 하락하였는데 특히 2006년 7월에서 10월까지 미사일 실험과 핵실험은 일본으로 하여금 더 강열한 대북 제재정책을 실시하게 하여 북일 무역액은 역사상 최저치를 기록하였다. 아울러 일본은 북한에서 제품 수입을 중지했으며 대북 수출도 급격히 감소하였다. 2005년 북한의 3대 무역수출국은 중국, 한국, 일본으로 각각 북한 대외수출의 37.3%, 25.4%, 9.8%를 차지하였다. 하지만 3대 수입국에는 일본이 포함되지 않았으며 중국, 한국, 러시아가 차지하였고 각각 북한 수입총액의 39.8%, 26.3%, 8.3%를 차지 하였다.¹⁸⁴⁾ <표 5-11>에서 나타난 것처럼 2000년부터 2008년까지 일본이 북한에 대한 수출은 그 변화 폭이 심하였다. 2004-06년 북한의 대일 수출은 일본의 대북제재로 연간 0.8억-1.2억 달러의 피해를 입은 것으로 나타났다(당사국 효과). 같은 기간 일본의 제재가 없을 경우 북한의 추정 수출규모가 연간 1.8억-2.5억 달러라는 점에서 이러한 피해는 전체 대일 수출의 거의 절반에 육박하는 것이다.¹⁸⁵⁾ 이는 일본정부가 이미 원래의 경제기능주의를 수정하였으며 강한 보복성이 있는 새로운 경제기능주의 정책을 실시하기 시작했다는 것을 말해준다. 앞으로 북일 무역은 양국의 정치, 안보관계의 영향을 받을 것이다. 북일 무역이 어떻게 변화할지는 북한이 핵무기 포기 진척과 일본인 납치문제의 해결정도에 달려있다.

184) 巴殿君, “日朝經貿關係의現狀、特征与趨勢”, 「現代日本經濟」, 吉林大學中華全國日本經濟學會, 2009年第3期, p.42.

185) 이석, 前掲論文, 2010, p.141.

<표 5-11> 2000-2008년 북일 무역 현황

(단위: 백만 달러)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
수출	207	249	135	92	89	63	44	9.1	7.7
추입	257	226	234	174	163	131	75	0	0
총액	464	475	369	266	252	194	119	9.1	7.7

자료: World Trade Atlas(2009), Japan-North Export-Import Statistics.

20년 동안 북일 접촉 상황을 볼 때 역사문제, 인질납치문제, 미사일과 핵문제 등은 두 나라관계의 정상적인 발전을 저해하며 이런 불안정적인 정치관계는 양국의 경제무역 정책의 방향을 좌지우지하여 직접적으로 북일 경제무역관계를 약화시킨다. 북한의 미사일 발사와 핵실험에 따라 일본의 대북정책은 원조에서 제재로 바뀌었다. 지금까지 유엔의 대북제재 제1718호와 제1874호를 제외하고 일본은 이미 북한에 대하여 3차례의 단독제재를 가하였다.

첫 번째는 2006년 7월 5일 북한이 다시 미사일을 발사함으로써 일본은 큰 위협을 느꼈다. 미사일 발사 당일 일본은 7가지 대북 제재조치를 공포하였다. 그 중에는 북한 선박 '만경봉92호'의 입항을 금지하며, 북한관원의 입국을 제한하며, 북일 간 항공편을 취소하는 등이 포함되었다. 그 후 일본 <외화와 대외무역법>을 수정하였으며,¹⁸⁶⁾ 9월 19일에는 일본에 있는 북한 금융기구와 상사의 계좌를 동결하였다. <납치문제 관련 앞으로의 방침>과 맥을 같이 하여 아베 내각은 10월 중순부터 북한에 대한 일본의 독자적인 제재조치를 정식으로 가동하였으며 이를 북한에 대한 압박의 시작이다. 그 중에는 모든 북한상품의 수입을 금지하며, 모든 북한 선박의 입항을 금지하며, 일본 관광을 목적으로 하는 북한인 외 모든 북한국적 북한인들의 입국을 금지하는 등이 포함된다. 동시에 일본은 자신의 방위역량을 강화하여

186) 2004년 2월 9일 일본 참의원은 대북 경제제재가 가능한 법안인 <외화법개정>과 <외국무역법>을 통과하였다. 6월 18일 일본정부는 <특정 선박 입항금지 특별조치법>을 공포하여 일본 내각이 규정한 시간 내에 특정국가의 선박, 혹은 특정국가의 항구에 정박했던 선박의 일본 항구에 들어오는 것을 금지하였다. 북한은 상술한 법률 어디도 해당되었던 것이다.

군사역량이 국가 안보에서의 지주역할을 확립하였고 미국과 군사영역에서의 협력을 강화하였다.¹⁸⁷⁾

두 번째는 북한 핵실험 이후부터 유엔에서 제1718호 결의가 통과되기 이전 일본 정부는 독자적으로 북한에 추가제재를 가하기로 결정하고 2006년 10월 14일 0시부터 전면금지조치를 취하였는데 구체 내용은 다음과 같다.

- 북한 선박·항공기의 일본 입항 금지
- 일본기업의 미사일·핵 관련 대북한 수출 엄격 관리
- 카메라 등 사치품의 대북 수출 금지
- 대북한 수입 금지
- 조총련계 등의 북한 관련 금융자산 동결
- 대북한 송금 금지

세 번째는 북한에 대한 제재효과를 강화하기 위해 <관세법> 처벌 조례를 강화하였다. 일본 재무성은 2007년 2월 정기국회에서 <관세법> 수정안을 제출하였다. 제재조치들로는 만약 선박 선장과 항공기 기장이 사실대로 해관에 신고하지 않으면 새로운 처벌을 가한다는 것이다. 이밖에 이 법률을 위반한 수출입 기업에 대해서 복역기간을 연장하고 벌금 상한선을 높인다는 것이다. 수정안 일부 새로운 규정을 증가했는데 만약 해관의 검사를 거절할 경우 1년 이하 징역에 처하게 된다고 하였다. 또 만약 북한에 마약 등 금지물품을 수출 또는 수입하였을 경우 7년 이하 징역에 처한다고 하였다. 이런 새로운 제재법안은 2008년 10월 만기된 후 일본정부는 네 번째로 6개월간 기한을 연장하였다.

187) 劉雪蓮、霍雪輝, “中國在朝鮮半島的地緣安全戰略分析”, 「東北亞論壇」, 吉林大學東北亞研究院, 2007年第5期, p.52.

5. 러시아의 대북 경제협력 회복

가. 러시아 대북 경제무역관계 냉각시기

20세기 90년대 초반 러시아 대한반도 외교정책은 근본적인 변화를 가져왔는데 1990년 9월 한국과의 수교로 한국 일변도의 외교정책을 실행하였다. 러시아의 새로운 정책은 북러 몇 십년 동안 형성된 동맹국 관계에 큰 충격을 주었으며 북한의 강렬한 불만을 자아냈고 양국 관계는 멀어지기 시작했다. 양국 경제무역 협력에서 소련의 해체와 국내 경제위기로 소련과 북한 원유의 경제무역 관계가 근본적인 변화를 가져왔다. 1991년부터 러시아는 계속하여 북한에 대한 각종 원조를 취소하였으며 석유 원조마저 취소함과 동시에 북한은 대러시아 무역에서 국제시장의 관례에 따라 국제적으로 유통되는 화폐로 결산할 것을 요구하였다. 이는 외화가 많이 부족한 북한에 심한 타격을 주었으며 북러 무역은 급격히 하락하였다. 80년대 양국 무역액의 직선 상승과 반대로 1990년부터 급격히 감소되었다.

<표 5-12> 90년대 북한과 러시아의 무역현황

(단위: 억달러)

년 도	북러 무역액	수 출	수 입
1991	3.65	1.71	1.91
1992	3.11	2.39	0.72
1993	2.22	1.68	0.54
1994	0.95	0.51	0.44
1995	0.85	0.70	0.15
1996	0.65	0.35	0.30
1997	0.91	0.74	0.17
1998	0.66	0.57	0.09
1999	0.99	0.47	0.52

자료: 陳秋杰, "俄朝經貿合作回顧與展望", 「西伯利亞研究」, 黑龍江省社會科學院, 2002年第6期, p.21.

1990년 북러 양국 무역액은 27.14억 달러에 이르렀지만 <표 5-12>에서 볼 수 있듯이 1991년에는 3.65억 달러에 그쳤고 1990년의 1/8밖에 되지 않았다. 1994년 양국

무역액은 1993년에 비해 36% 하락하였다. 1994년부터 90년대 말까지 두 나라의 무역액은 해마다 1억 달러씩 감소하였다. 북러 무역액 감소의 직접적인 원인은 첫째, 1990년 11월 북러 양국은 무역을 경화로 지불할 데 관해 협의를 달성하였으며 동시에 러시아 국내 경제의 불안으로 계속하여 북한에 우대가격과 원조성 무역을 제공할 수 없게 되었으며 러시아의 개인기업도 북한과의 무역을 기피하고 있었다. 둘째, 러시아 경제가 자유화, 시장화로 변화하면서 장기적으로 정부 보호를 받던 북한 제품은 시장 경쟁력을 상실하였으며 러시아 시장 진입이 어렵게 되었다.

나. 러시아 대북 경제무역관계 회복과 발전시기

90년대 초반 북러 관계의 소원은 러시아로 하여금 한반도와 동북아시아에서 영향력이 많이 약해졌으며 국제사회가 한반도 문제를 처리하는 과정에 러시아는 방관자가 되었고 북러 양국의 경제무역 협력은 급속히 위축되어 불경기에 처했다. 20세기 90년대 중반 이래 러시아가 실행한 '친한소북'(親韓疏朝)정책은 예기의 목적을 실현하지 못하여 러시아는 북한과의 전통적 우호관계 회복과 발전에 힘을 기우렸다. 러시아는 한반도 남북 양국에 평행적인 '등거리' 외교 전략을 취하면서 북러 관계는 새로운 조정기에 들어섰다. 21세기에 들어서서 북러 경제무역 관계는 회복되기 시작하여 비교적 빠른 발전을 가져왔는데 예전과 다른 것은 양국의 경제무역 거래의 목적과 방식이 변화했으며 구소련시기의 일방적인 원조에서 경제이익 우선의 거래로 바뀌었다. 즉 양국은 정상적인 국제거래의 원칙아래 경제무역 협력관계를 발전시킨다는 것이다.¹⁸⁸⁾

무역협력에서 1996년부터 2000년까지 양국은 21개 정부 간 협의를 체결하였는데 상호 투자확대 및 경제, 농업, 문화 등 영역에서의 협력한다는 내용이 포함되어 있다. 양국의 무역액도 점차 증가하였는데 2000년 두 나라 무역액은 1997년 9,000만 달러에서 1.05억 달러에 달하였다. 21세기에 들어서서 북한과 러시아의 정치관계가 점차적으로 회복되면서 양국 간의 경제무역 협력도 새로운 발전을 가져 왔다. 현재

188) 張宝仁, "俄与朝韓經貿合作發展狀況剖析", 「東北亞論壇」, 吉林大學東北亞研究院, 2009年第2期, p.30.

북러 무역은 북한 대외무역 총액의 6%-8%를 차지하며 양국 무역에서 러시아는 계속 1-2억 달러의 흑자를 내고 있다. 러시아가 북한에 대한 수출제품이 과거의 농업기계, 금속가공기계, 석유, 석탄 등에서 에너지와 강철을 위주로 바뀌었으며 북한에서의 수입제품을 보면 화학공업 제품과 강철 등에서 플라스틱과 제품, 광산품과 육류 등 품목을 주로 하였다. 2001년에서 2006년 사이 북한에 대한 러시아의 투자는 모두 5건이 있으며 투자액은 1,800만 달러로 주로 나선자유경제무역구에 집중되어 있고 투자영역을 보면 제조업과 광산자원개발을 주로 하고 있다. 같은 시기 러시아에 대한 북한의 투자항목은 상대적으로 많은데 모두 11건으로 투자총액은 120만 달러에 달한다. 단일 항목 투자규모가 비교적 작고 평균 10만달러에 미치지 못한다. 투자영역도 주요하게 무역업과 음식업 등 부문에 집중되어 있다.¹⁸⁹⁾

유럽아시아 대륙교 건설에서 시베리아철도와 한반도를 가로지르는 대철도를 연결하는 것은 북러의 가장 중요한 경제협력 프로젝트이다. 이 프로젝트는 2000년 초반에 러시아, 북한, 한국의 의사일정에 놓여있었다. 2001년 11월 러시아 교통부와 북한 철도부는 평양에서 <북한 동해선철도 재건에 관한 비망록>를 체결하였다. 2006년 3월 러시아 철도공사는 남북한 두 나라의 철도부문과 협의 후 한반도 철도 간선 재건 프로젝트를 가동하였으며 협력을 약속하였다. 세 나라의 협의에 근거하여 하상에서 북한 나진항까지 철도를 먼저 구축하고 이를 한반도 간선 회복의 시험성 프로젝트로 하였다. 북한 동북부 도시 나진시에서 러시아 하상까지 철도는 5Km이다. 북한과 러시아 레일의 넓이가 같지 않기 때문에 열차의 원활한 운행을 위해 새로 부설해야 했으며 터널, 교량 등 시설을 개축해야 했고 새로운 자동장치와 신호체계를 설치해야 했다. 이 공사는 17억 루블(1달러는 약 24루블)이 소요된다. 러시아는 필요 자금의 대부분을 부담하고 한국의 투자유치를 계획하고 있었다.¹⁹⁰⁾ 2008년 3월 북한과 러시아는 합작경영기업 설립을 협의하였으며, 이로써 양국이 북러 국경철도와 북한 나진항 등 면에서 협력에 편의를 도모하려 했다. 2008년 4월 24일 러시아와 북한은 모스크바에서 러시아 하상에서 북한 나진 간 철도의

189) 韓國進出口銀行, 『海外投資統計』, (首爾: 韓國進出口銀行出版, 2007.), 轉引自張寶仁, “俄與朝韓經貿合作發展狀況剖析”, 「東北亞論壇」, 吉林大學東北亞研究院, 2009年第2期, p.29.

190) “高浩榮、張濱陽: 朝俄將成立合營企業”, 「新華網」, 2008.3.20. (<http://kp.china-embassy.org/chn/zt/zgzymtscbd/08scbd/t417199.htm>. 검색일: 2009.5.27.)

현대화와 나진항 합작개발 협의를 정식으로 체결하였다. 협의 내용에는 러시아 하상에서 북한 나진, 주로 북한 경내 두만강에서 나진 간 철도 재건, 나진항 컨테이너 화물 중계점 재건과 기초시설 건설 등의 내용이 포함되었다. 2008년 10월 4일 나진-하상철도가 착공되었다. 이밖에 러시아는 50년 동안 나진항 3호 부두 개발권을 가졌다. 만약 나진항 발전이 북중 간의 국제물류중심이 된다면 러시아는 庫頁島과 시베리아의 석유와 천연가스를 나진항에 운송하여 다시 나진항을 통해 관련국에 판매할 수 있게 되었다.

에너지 합작에서 러시아와 북한은 자연자원을 공동으로 개발하는데 아주 많은 유리한 조건을 갖고 있다. 우선 전력공업의 합작이다. 러시아는 소련의 원조에 의해 세운 화력발전공장을 개조하였다. 북러는 두 나라 국경지역에서 전력영역의 협력을 모색하였는데 만약 블라디보스톡에서 하상까지 50만 Kw의 전력공급 선로를 구축한다면 국경지역에서 북한에 50-70조 kw의 전력을 공급할 수 있다. 다음으로 석유와 천연가스 방면에서의 협력인데 하나는 러시아가 북한에 석유와 천연가스를 수송하는 것이다. 이에 관련하여 러시아는 북한, 한국과 천연가스 배관설치에 대해 협의하였다. 다른 하나는 북한에서 석유와 천연가스 매장 탐사에 관한 협력이다.

노동력 부분에서의 협력을 보면 러시아 원동지역과 북한의 경제협력에서 중요한 내용 중의 하나가 북한의 노동력을 투입하여 임업 채벌, 건축 등 공사에 참여시키는 것이다. 전문가의 추산에 따르면 러시아 원동지역은 6,000여명의 별목공이 필요하다. 별목공 투입에 있어 북한의 노무인원은 주요한 공급원이 되고 있다. 러시아에서 북한의 노동력을 채용하는 주된 원인은 북한 노동력의 원가가 낮기 때문이다.¹⁹¹⁾ 이밖에 러시아는 어업, 소련시기 건축한 건물과 시설에 대한 개축 등 방면에서 협력을 하고 있다.

191) 孫永, 前掲論文, 2006, p.30.

제3절 북한의 경제정책결정에 미치는 영향

1. 미국이 북한경제정책결정에 미치는 영향

가. 미국 대북정책의 의도

냉전이 끝난 후 비록 한반도를 둘러싼 국제정세는 많이 호전되었지만 미국의 대북정책은 여전히 냉전시대의 정책을 그대로 유지하고 있으며 북미관계는 근본적인 변화가 일어나지 않았다. 현재 북한은 본격적인 개혁개방을 실시하기 위한 조건으로서의 국제환경이 마련되지 않았다. 한 개 국가 또는 지역이 처한 지리적 위치는 그 특징에 따라 전략적으로 상이한 의미를 지니게 된다. 지리적 위치는 국가 또는 지역의 영토안전, 국가안보활동, 국가 안보역량의 건설, 국가안보전략 등 다양한 측면들에 중대한 영향을 미침으로써 국가안보가치를 높인다.¹⁹²⁾ 국제정치시각에서 분석할 때 "한반도는 북태평양 지역에서 가장 전략적 가치를 지닌 지역이며 이는 논의의 여지가 필요가 없다".¹⁹³⁾ 바로 이러한 한반도의 지정학적 전략적 가치 때문에 역사적으로 주변 강대국들은 한반도를 둘러싸고 일련의 전략적 이해관계 충돌을 빚어냈던 것이다.

냉전시기에 이르러 한반도는 전략완충지대로 간주되면서 그 정치적 의미가 진일보 심화되었다. 냉전 종식 이후에도 국제사회 전반적으로 긴장과 갈등으로부터 완화되는 추세를 보였지만 한반도는 여전히 냉전의 그림자를 벗어나지 못하고 있다. 새로운 시대적 배경 하에서도 지정학적 의미는 지리적 범주에만 국한되는 것이 아니라 시대적 배경과 각국의 전략 및 정치적 상황도 특정 국가 또는 지역의 지정학적 가치에 새로운 의미를 부여하게 된다. 사회주의 진영 해체로 인해 동서균형이 와해된 이후 북한은 새로운 세력균형을 형성하여 냉전적 구도에 의해 생성된 지정학적 전략에서 벗어나고자 노력하고 있다. 그러나 미국이 지정학적 시각에서 오히

192) 沈偉烈、陸俊元主編, 『國家安全地理』, 北京:時事出版社, 1995, pp.20-26.

193) 邁克爾·瑪扎理等主編, 『韓國1001—通向和平之路』, 華盛頓戰略研究中心與韓國防務分析研究所合作, 西方觀點出版社, 1990, p.87.

려 한반도에서의 전통적 냉전구조를 유지시키려고 하기 때문에 이는 바로 북한문제가 계속해서 해결되지 않고 있는 근본원인이라는 시각 역시 존재하고 있다.¹⁹⁴⁾

미국의 대북정책 목표는 미일, 한미 동맹관계를 이용하여 북한으로 하여금 핵을 폐기하고 북한의 제도적 변혁을 추진함과 동시에 관련국, 특히 중국과 러시아를 견제하여 동북아시아에서 자신의 지위를 보장하기 위한 것이다. 또 다른 원인은 경제면에서 아태지역에 대한 미국의 의존도가 유럽시장을 초과하였기 때문이다. 때문에 이 지역의 안정 유지가 필요하고 한반도의 불안정 요소를 극복해야 했다. 국제권력 체계에서 초강대국으로 군림하고 있는 미국은 자신의 패권적 지위를 진일보 공고히 함으로써 이른바 '미국 주도하의 평화'를 실현하고자 한다.¹⁹⁵⁾ 미국의 대북정책은 직접적으로 북일, 남북관계의 발전을 제약하고 있으며 일련의 남북갈등의 뒷면에는 시종 미국의 심각한 영향이 있었다.

따라서 북한은 대외개방을 실현하려면 미국과의 관계개선이 가장 중요하다. 현재 북한이 6자회담 참석 조건 중 하나가 바로 미국과의 직접 대화라는 점을 감안할 때 북한도 시급히 북미 정상화를 실현함으로써 대외개방환경을 개선하고자 하는 노력을 전개하고 있음을 엿볼 수 있다.

나. 북한 경제정책결정과 미국변수

북미 두 나라 관계의 의견 차이와 논쟁을 어떻게 해결할 것인가를 놓고 북미 양국은 순차적 해결 방식을 택했으나 장기적인 정책 조치는 없었다. 북한은 대미관계 처리에 있어 늘 단계마다 대가를 요구하는 단기적인 전략을 취했으며, 미국의 대북정책을 보면 당근과 채찍을 다 사용하고 있다.

미국의 대북정책은 클린턴정부시기와 W 부시정부말기에 완화되었지만 지금까지 북미 양국은 관계 정상화를 실현하지 않았기에 북한에 대한 적대감과 억제는 계속

194) 金景一, "地緣政治學和地緣經濟學脈絡中的朝鮮半島與中國東北振興", 『國際化時代的邊境, 跨境民族及東亞合作』國際學術會議論文集, 延邊大學東北亞研究院, 2009.7.28, p.152.

195) 陳東曉, "試論國際制度的本質特征及其與美國霸權的互動關係", 『國際政治研究』, 北京大學國際關係學院, 2004年第3期, p.8.

해서 미국 대북정책의 기초였다. 이런 정책기조의 영향으로 미국의 대북경제정책도 제재와 봉쇄로 일관되었다. <표 5-13>에서 알 수 있듯이 미국이 북한에 대한 경제 제재는 네 가지 원인이 있다. 즉 미국의 국가안보에 대한 위협, 국제테러를 지원하는 국가, 공산주의 정부 및 막스-레닌주의 국가, 대량살상무기 및 핵무기 확산 등이다. 또 미국 대북 경제제재 관련법은 북한 대외개방의 중요 압력요인으로 작용하고 있으며, 이는 북한으로 하여금 자력갱생 방식의 경제회복과 발전을 추구하게 하였다.

<표 5-13> 미국의 대북 경제제재의 원인과 관련 법

제재의 원인	제재 관련 법
미국의 국가안보에 대한 위협	-적성국교역법(해외자산통제규정) -국가비상사태법 -방위산업법 -수출관리법(수출관리규정)
국제테러를 지원하는 국가	-수출관리법(수출관리규정) -대외지원법 -수출입은행법 -무기수출통제법(국제무기거래규정) -국제금융기관법 -대외활동수권법
공산주의 정부 및 막스-레닌주의 국가	-수출입은행법 -대외원조법 -브레튼우즈협정법
대량 살상무기 및 핵무기 확산	-무기수출통제법(국제무기거래규정) -수출관리법 -원자력 에너지법 -핵확산금지법 -북한 위협감소법

자료: 양문수, "미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과", 「북한연구학회보」, 제12권(2), 북한연구학회, 2008, p.215.

클린턴정부시기 미국의 대북제재의 완화는 북한 개혁개방의 외부환경을 개선하였으며 대북 경제원조도 북한의 경제난을 해결하는데 일조(一助)했다. 특히 제네바 협정의 체결은 내전 종결 이후 충격을 받았던 북한 정치체제를 공고히 하였다. 하지

만 미국이 제네바협의를 제대로 이행하지 못하고 또 대북경제원조도 강한 정치적 색채를 띠어 회담의 방식으로 북미관계를 개선하려던 북한의 걱정이 심화되었다. 김정일이 등장한 후 개혁개방에 대한 국내외 조건 부족으로 군부세력을 강화하여 통치를 공고히 하였다. W 부시 집권 이래, 미국의 대북정책은 강경해 졌으며 새로운 대북제재 조치를 실시하였다. 그러나 강경정책은 결코 북한을 변화시키는 것이 아니라 오히려 북한 주민들의 외부에 대한 적개심을 자극함으로써 김정일 정권의 결속력을 강화하는 결과를 초래할 수 있다.¹⁹⁶⁾ 북한은 선군정치노선을 추진하고 선군정치노선의 지도아래 2006년과 2009년에 두 차례 핵실험을 하였으며 2009년 의원선거에서는 군부인사의 비중을 늘렸다. 이 모든 것들은 북한의 정치체제의 특성은 보수경향으로 나아가고 있다는 것이다.

미국의 대북 경제정책은 북한 정치체제에 심각한 영향을 미쳤으며 냉전 종결 이래 북한이 군부를 중심으로 한 집권통치를 강화하게 된 중요한 외부요소이다. 이를 배경으로 북한이 단기적 시일 내에는 대규모 대외개방을 추진하지는 못할 것으로 예상된다.

196) 정형곤·방호경, "국제사회의 대북경제제재 효과 분석", 「동북아연구시리즈」, 대외경제정책연구원, 2009.10.20. p.40.

2. 중국이 북한경제정책결정에 미치는 영향

가. 중국 대북정책의 의도

중국은 대북정책기조를 다음과 같이 확정하였다. "전통을 계승하고 미래를 향하며 선린 우호와 협력 강화"의 원칙에 따라 공동으로 중국과 북한의 우호합작관계를 더 높은 수준으로 발전시킨다는 것이다.¹⁹⁷⁾ 중국은 1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의부터 당의 공작중심은 경제건설로 전환하였으며 대내개혁과 대외개방이라는 기본 국책을 확립하였다. 공작 중심의 전환은 안정적인 국내, 국제환경을 필요로 하는데 이런 환경을 마련하고 경제발전을 유지하는 것은 중국 최대 국가이익이 되었다. 중국의 국가안보로 볼 때 중국은 한반도의 전통적인 이웃 나라로 한반도의 지속적인 평화와 안정을 희망하고 있으며 그 어떤 지역에서도 불안정한 사태가 발생하는 것을 원하지 않는다. 왜냐하면 중국과 한반도는 인접해 있고 비교적 긴 국경선을 갖고 있기 때문에 만약 한반도에서 전쟁이 일어나고 북한정권이 붕괴되거나, 북한의 정세가 불안정하면 우선 먼저 중국의 국경 안전에 영향을 미칠 것이며, 다음으로 중국 경제건설에 불리한 영향을 줄 것이다. 중국과 북한의 전통적 우의는 긴밀할 뿐만 아니라 정치, 경제, 문화 등 여러 부분에서 밀접하게 연관되어 있어 일단 북한의 정국의 불안정이 초래되면 북한 주민들은 의지할 곳을 잃고 떠돌게 되며 중국으로 많은 난민들이 몰려들게 된다. 이는 중국이 경제적 부담을 가중시키고 중국 사회에 일련의 문제를 가져오며 총체적으로 사회주의 현대화 건설을 진행하는 중국에 많은 영향을 줄 것이다. 때문에 한반도의 평화와 안정을 유지하고 북한의 변화가 중국의 국가이익에 주는 영향을 막는 것이 중국 대북정책의 핵심이다.¹⁹⁸⁾

때문에 소련이 해체된 후 중국은 북한의 최대 지원국이자 경제무역 대상국이 되었다. 중국을 놓고 보면 북한과의 경제협력을 강화하는 것은 중국 대외개방의 중요

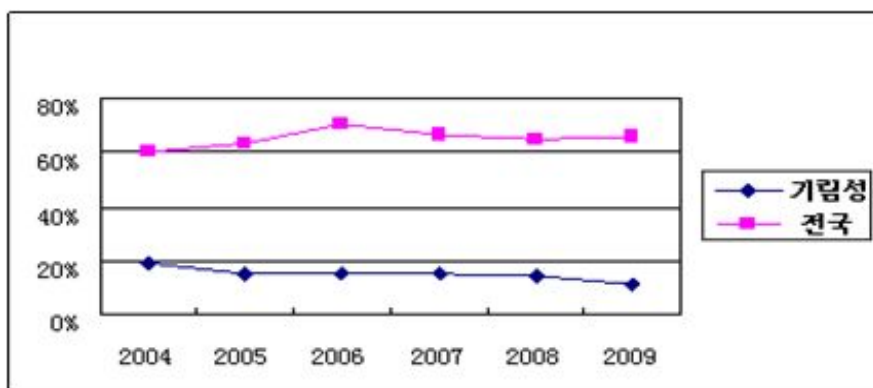
197) "胡錦濤同金正日舉行會談", 「解放日報」, 2005.10.29.

198) 劉金質, "中國對朝鮮半島國家的政策", 「世界經濟与政治論壇」, 江蘇省社會科學院世界經濟研究所, 2007年第5期, p.80.

한 구성부분으로 대외개방을 확대하고 동북지역을 진흥시키는데서 중요한 전략인 것이다. 북한의 폐쇄는 중국 동북공업기지 진흥에 영향을 준다. 중국은 개혁개방정책을 실시한 후 연해지구는 끊임없는 발전을 가져왔지만 중국 공업화를 이끌어 온 동북지구는 낙후한 서북지구와 같은 수준에 있었다. 이런 현상은 많은 복잡한 원인이 있겠지만 그 가운데서 개혁에 필요한 개방의 정도가 관건이라 하겠다.¹⁹⁹⁾

동북3성에서 길림성의 경제상황은 전 중국의 경제에서 하위권에 머물러 있다. <그림 5-1>과 같이 최근에 들어 전국의 대외개방도가 60%를 넘어 줄곧 상승추세를 나타내고 있다. 즉 중국의 대외의존도가 갈수록 높아지고 있다. 하지만 길림성의 대외개방도는 20%에 못 미치고 있으며 하락세를 보이고 있다. 이로부터 개방도는 길림성 경제발전이 전체 발전 속도에 뒤떨어진 중요한 원인이다.

<그림 5-1> 2004 - 2009년도 길림성과 전국 대외무역 의존도 비교



자료: 中國國家統計局和吉林省統計局.

개혁개방 이래 중앙정부, 지방정부를 막론하고 모두 동북지구 개혁의 강도를 높이려고 하였지만 성과를 거두지 못하였다. 근본적인 원인은 이런 개혁은 국제시장과 격리된 폐쇄된 상태에서 진행되었기 때문에 치열한 경쟁이 있는 국제시장의 변화에 적응할 수 없었기 때문이다. 때문에 오직 폐쇄된 상태를 벗어나야 동북3성은

199) 동북공업기지 낙후를 초래한 문제를 어떻게 풀 것인가에 대해 많은 견해가 있는데 예를 들면, 구조설, 체제설, 국유기업 비중방대설, 관념낙후설 등이다. 이런 관점들은 서로 다른 시각에서 동북3성이 낙오한 원인을 설명하지만 이런 연구들은 공통으로 된 결함을 갖고 있다. 바로 개방이 동북3성이 개변에 가져오는 중대한 의의를 간과한 것이다. (金強一, “開放社會的模式”, 『中國東北三省工業基地與北朝鮮經濟發展的互動關係』學術會議論文集, 延邊大學東北亞研究院, 2005.12.17, p.3.)

동북공업기지의 경제적 변화를 실현할 수 있다. 아울러 개방도 경제성장에 동력으로 작용 할 수 있다. 통계에 따르면 수출이 1% 증가할 때 GDP는 1.85% 성장하며, 수입이 1% 증가할 때 GDP는 0.36% 증가하고 수출입 총액이 1% 증가할 때 GDP는 0.59% 성장한다.²⁰⁰⁾ 때문에 동북3성 대외개방도가 낮은 문제를 해결하는 것은 이 지역의 경제진흥과 번영을 실현하는 중요한 문제이다.

지리적 위치의 영향으로 동북3성이 충족한 대외 개방도를 얻으려면 반드시 북한의 대외 개방도를 높여야 한다. 이런 의미에서 북한 개혁개방의 성공과 경제성장은 동북3성 진흥에 있어 상당히 적극적인 영향을 미친다. 20세기 90년대 이래 중국은 북한의 가장 큰 무역파트너가 되었다. 그동안 북중 경제관계를 보면 기본적으로 중국이 북한에 원조를 제공하는 것을 중심으로 이루어져왔다. 바꾸어 말하면 중국이 줄곧 북한에 '수혈'한 것이다. 이런 경제 원조는 북한이 경제위기를 극복하고 사회안정과 체제안전을 유지하는데 중요한 역할을 하였다. 하지만 사람이 장기간의 수혈로 생명을 유지하지 못하는 것처럼 국가도 다른 나라의 원조에 의해서 생존할 수 없는 것이다. 최근에 와서 중국의 대북 경제협력과 경제원조는 북한 자체의 생산능력을 제고하는데 초점을 맞추고 있다. 대북한 무역과 투자도 시장경제 원리에 입각하여 공동으로 이익을 얻는 것을 중요시하고 있다.²⁰¹⁾

현재 북한의 경제상황은 우려할만한 정도이다. 하지만 다른 시각에서 볼 때 이는 동북3성에 중요한 기회이기도 하다. 북한의 경제회복에는 대량의 자금과 기술이 필요하며 북한과 대규모 경제협력을 할 수 있는 나라는 오직 세 나라뿐인데 바로 한국, 러시아와 중국이다. 최근에 들어 한국과 북한의 경제협력은 일정한 정도 발전하였지만 정치적인 대립으로 경제협력은 많은 제한과 불확실성을 띠고 있으며, 러시아도 북한과의 대규모 경제협력에 많은 자금을 투자할 상황이 아니다. 북한과 대규모적인 경제협력을 할 수 있는 나라는 유일하게 중국뿐인 것이다. 중국과 북한은 공동이익 구조를 갖고 있으며, 동북3성 대외개방도의 확대는 북한경제의 회복을 필요로 하며 북한경제의 회복은 중국의 협력이 필요한 것이다.

200) 陳才等著, 『東北老工業基地新型工業化之路』, 長春: 東北師範大學出版社, 2004, p.273.

201) 陳龍山, "中朝經濟合作對朝鮮經濟的影響", 「當代亞太」, 中國社會科學院亞洲太平洋研究所, 2006年第1期, p.25.

나. 북한 경제정책결정과 중국변수

중국은 북한 개혁개방의 최대 추진요소이다. 냉전이 끝난 후 중국은 북한의 최대 무역 파트너가 되었다. 하지만 중국의 대북관계는 과거 정치적 색채를 띤 전통형 협력에서 정상적인 국가 간의 협력으로 바뀌었으며 경제이익 극대화 추구는 이미 두 나라 협력의 기초가 되었다. 국제환경이 악화될 때마다 북한은 중국에 더욱 의지하게 되었다. 중국에서의 수입을 확대하는데서 집중적으로 표현되며 북중 무역은 북한무역이 위축될 때 가장 활발하게 이루어지는 부분이다. 북한경제가 회복될 때 북중 무역상품 구조의 제한성은 쌍방 무역 중요성의 상대적 저하를 결정하며, 자본이 상대적으로 우위에 있는 나라가 대체하게 된다. 하지만 최근에 와서 북한과 미국, 일본, 한국과의 관계가 악화됨에 따라 중국에 대한 북한의 의존성은 계속하여 증가하고 있다. 중국은 북한을 개혁개방의 길로 인도하는 중요한 외부적 요소로 자리 잡았다.

중국은 30년의 개혁개방을 거쳐 경제력과 국제영향력은 크게 제고되었으며 계속하여 대외개방과 협력 강화는 중국이 장기적으로 견지할 기본 국책이 되었다.²⁰²⁾ 2008년에 러시아는 <원동 및 외바이칼호(Transbaikalia)지역 2008-2013년 이전의 경제사회발전 연방전문계획>을 제정하고 실시하였으며, 6년간 연방정부는 거액의 자금을 투자하여 기초시설, 기초산업과 중심도시 건설을 진행하여 '대해삼위계획'의 실시와 원동지역을 아태지역의 경제중심으로 만든다는 구상을 뒷받침하였다.²⁰³⁾

중국, 일본, 한국 세 나라 지도자들도 2008년 12월에 처음으로 '10+3'틀을 벗어나 단독 회담을 갖고 세 나라 지도자들의 단독회담을 정례화 하였다. 이는 세 나라 간의 협력이 새로운 단계에 진입하였음을 의미한다.²⁰⁴⁾ 2009년은 중국과 북한의 수교

202) 중국은 새로운 개혁개방 정책을 전면적으로 실시하는데 '외자 유치'와 '해외 진출'을 더욱 잘 결합하여 개방 영역을 확대하고 개방 구조를 선진화 시키며 개방의 질과 양을 제고한다. 내외 연동, 호혜공영, 안전하고 효율적인 개방형경제 체계를 완비한다. 경제 글로벌화 여건 하에 국제 경제 협력 및 경쟁에 참여할 수 있는 새로운 우위를 형성한다. (胡錦濤, 『在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告』, 北京:人民出版社, 2008, p.27.)

203) 國務院振興東北辦, 『俄羅斯遠東及外貝加爾地區2008-2013年以前經濟社會發展聯邦專項規劃(中文譯本)』, 2008, p.6.

204) 2008년 12월 중국, 일본, 한국 세 나라 지도자들은 일본의 후쿠오카에서 회의를 열고 '세 나라간의 동

가 60주년이 되는 해이다. 따라서 2009년을 '중조우호년'으로 확정함으로써 두 나라 간의 관계는 더욱더 공고히 발전하게 되었다. 이와 같은 배경에서 중국정부는 2009년 11월 18일 정식으로 <중국두만강지역합작개발계획개요-창지투를 개발선도지역으로>를 비준하였다. <계획개요>에는 중국은 훈춘을 개방창구로 하고 옌(지)룽(징)투(먼)를 개방의 최전방으로 하며 창춘, 지린시를 주요한 후방으로 하여 변경지역과 내륙지역이 연동으로 개발, 개방을 실시한다고 하였다.

중국정부의 이러한 정책은 북중 간의 경제협력에 중요한 추진 역할을 할 것이다. 북중경협이 지속적인 확대와 인적 교류의 증가는 북한 고유의 전통관념에 거대한 충격을 안겨줄 것이며 궁극적으로 사상관념의 중대한 변화를 가져오게 될 것이다. 205) 또한 대외무역 총량의 증가는 북한 국내 개혁의 원동력이 될 수 있다.206)

반자관계'를 확립하고 <국제금융과 경제문제에 관한 연합성명>, <3국 재난관리 연합성명>, <중일한 협력행동계획> 등 세 문건을 채택하였다.

- 205) 중국 대외정책의 기본원칙에서 가장 중요한 내용은 다른 나라의 내정을 간섭하지 않는다는 것이다. 특히 대외 경제관계에서 경제협력을 통해 비경제적 영향력을 행사하지 않으며, 더욱이 이념이나 이데올로기를 주입시키지 않는다. 하지만 이는 비경제적 영향력의 발생을 배제하지는 않는다. (陳龍山, "中朝經濟合作對朝鮮經濟的影響", 「当代亞太」, 中國社會科學院亞洲太平洋研究所, 2006年第1期, p.27.)
- 206) Qiao Yuzhi, "North Korea Market Opening and Response of the International Community, Changes in North Korea and Policy Responses of the International Community toward North Korea", *Korea Institute for International Economic Policy*, 2009.6.30. p.85.

3. 한국이 북한경제정책결정에 미치는 영향

가. 한국의 대북정책 의도

대한민국 건국 이후 한국정부의 대북정책은 두 차례의 중대한 변화를 겪었다. 한 차례는 냉정시기 군사정부의 대북 강경정책에서 냉전이 끝난 후 민주정부의 완화정책이다. 국제정세의 완화와 더불어, 또 북한보다 우월한 경제력과 튼튼한 안보체제에 의거하여 한국의 대북정책기조는 반공, 적대시, 무력통일, 흡수통일에서 대화, 평화공존으로 변화하였다. 또 다른 한차례는 민주정부 시기의 대북 완화정책에서 이명박 정부의 강경정책이다. '비핵·개방·3000'을 주축으로 하는 대북 종합조정정책의 확립, 실용적인 대북원조와 경제협력을 추진하고 있다. 그 목표는 북한이 핵을 포기하는 전제하에 한반도 비핵화를 실현하며, 양국 간의 경제협력을 진일보 확대함과 동시에 호혜성 인도주의 협력을 추진하여 남북한의 '상생공영'을 추구하는 것이다.

한국의 대북정치정책에 따라 대북경제 원칙도 변화하였다. 김대중, 노무현 정부 시기 한국은 북한에 대하여 화해와 협력을 골자로 하는 대북정책을 실시하였다. 한국은 경제교류와 협력을 통하여 인적, 물질 교류를 확대하고 점차적으로 민족의 동질성을 회복하며 남북 간의 상호 신뢰를 회복하려 하였다. 또 남북의 경제교류와 협력을 통하여 북한 경제를 회복시키고 남북경제공동체를 형성하여 최종적으로 통일이라는 목적을 달성하려고 하였다. 최초 한국의 경제교류와 협력정책은 정치, 군사문제와 서로 연관되어 있었다. 불안한 정치, 군사정세의 영향으로 경제교류와 합작은 순탄치 않았으며 심지어 중단되기까지 하였다. 정치와 경제를 분리하지 않았기에 경제교류에 있어 일관성이 없어 정책 집행의 변동이 심했고 신뢰도 떨어졌으며 오히려 남북 간의 상호 신뢰회복에 아주 큰 부정적인 영향을 주었다. 김대중, 노무현 정부는 정치와 경제를 서로 연관시키는 정책의 폐단을 인식하고 정·경 분리정책을 주장하였고, 계속하여 경제교류와 협력을 촉진하고 남북 간의 상호 신뢰를 회복하여 북한이 개방하도록 유도하려 하였다. 정·경분리 정책은 남북 민간단체의

자발적이고 끊임없는 교류와 협력 확대를 기초로 하고 있으며 이는 최종적으로 정부 간의 소통과 교류를 성사시켰다. 정부는 경제교류의 질서를 유지하는 한편 이로써 정치적 모순을 감소시켰다. 대북 화해협력정책은 양국의 경제발전과 정치관계의 강화, 군사적인 상호 신뢰의 증가에 적극적인 추진역할을 하였다.

그러나 이명박 정부는 전 정권의 '회유'정책에서 대북 강경정책으로 선회하였다. 이러한 강경정책은 북한에 대한 경제원조와 경제협력을 북한 핵포기와 연결시키는 것이다. 이명박 대통령은 집권 이전부터 노무현 정부의 대북정책에 대해 회의적이었으며 북한이 핵포기 의사가 없을 때 계속하여 대량의 경제원조를 제공한다면 그것은 오직 북한정권이 핵보유의 야심을 만족시키며, "우리가 북한의 조건을 전부 수락한다고 하여도 평화는 보장받을 수 있는가?"²⁰⁷⁾라고 입장을 견지하였다. 그는 북한이 핵포기 가정에서 주장한 '행동 대 행동'의 원칙은 남북 경제협력에 까지 확장되어야 한다고 주장하였다. 남북은 2007년 10월 제2차 남북정상회담 이래 190여개의 협의를 개최하였는데 그 주요내용은 남북경제원조와 협력, 그리고 한반도에 남북이 상호 신뢰관계를 수립하는 것이며 이런 협의는 모두 노무현 정부 집권시기에 체결한 것이다. 이명박 대통령이 집권한 후 이미 달성한 협의에 대해 새롭게 검토해야한다고 하였다. 청와대 대변인은 "사회기초시설(SOC)투자 등 경제협력 사업은 한국이 일방적으로 북한에 지원하는 사업이 되어서는 안 된다. 반드시 사업의 가치를 체현하고 또 북한의 비핵화와 개혁개방에 도움이 되어야 한다"고 하였다.²⁰⁸⁾ 이명박 정부의 이런 원칙과 입장은 북한에 대한 무조건적 원조에서 조건부와 전제있는 원조로 변화하였다.

나. 북한 경제정책결정과 한국변수

역사적 측면에서 볼 때, 한반도는 분열된 그 순간부터 남북 쌍방은 모두 자신의 방식으로 한반도를 통일할 것이라는 전략적 목표를 세워왔다. 한국전쟁은 한반도의

207) 陳向陽, "韓國新當選總統李明博", 「國際資料信息」, 中國現代國際關係研究所, 2008年第1期, p.23.

208) 안용현, "북한 핵 신고 안하면 남북경협 어려울 것", 「조선일보」, 2007.12.26.

통일은 결코 무력으로 실현될 수 없음을 말해준다. 군사적 수단으로는 통일이 불가능한 상황에서 경제적 우위가 중요한 변수로 작용하게 된다. 그러나 한국과 북한의 경제적 격차는 실질적으로 북한 당국으로 하여금 거대한 압력을 느끼게 한다.²⁰⁹⁾

냉전이 종결된 후 국제환경이 전체적으로 완화됨에 따라 한국도 대북정책에 있어 자주성을 발휘하고 있다. 동시에, 김대중 정부의 '햇볕정책'과 노무현 정부의 '평화변영정책'은 모두 남북간 화해협력에 긍정적인 역할을 했다. 또한 한국의 국민정부와 참여정부는 여러 차례 북한의 경제 개혁에 지지의 태도를 보이면서 경제적 차이를 줄이고 남북통일의 가능성을 높이고자 했다.²¹⁰⁾ 김대중, 노무현 정부에서는 대북 완화정책을 실시하여 남북관계는 어느 정도 완화되어 경제협력도 큰 진전을 가져왔다.

이 시기 한국 대북경제정책의 추진은 남북이 상호 불신임과 대립관계에서 상호 신뢰와 화해관계로 변화하는데 중요한 역할을 발휘하여 남북관계를 개선하고 경제 교류와 협력을 추진하였으며 북한의 개혁개방에 양호한 외부환경을 마련하였다.

하지만 미국의 대동북아정책이 남북 화해와 협력을 어느 정도는 제약하고 있기 때문에 한국의 대북 화해와 협력정책은 큰 성과를 가져오지 못하였다. 이명박 정부도 북한의 경제개혁과 대외개방을 희망하고 있다. 그러나 북한의 핵 포기를 우선 조건으로 제시하고 있으며, 전 정부의 '햇볕정책'의 역효과에 감안하여 구체적 전략에서 압박정책을 전개하고 있다. 북한과의 경제협력에 있어 이명박 정부는 강경한 태도를 보였으며 북한에 대한 경제 원조와 협력을 북한 핵포기와 연결시켰다. '행동 대 행동' 원칙은 남북의 경제협력으로 확장되어야 한다는 것이다. 이명박 정부의 '연결' 입장은 북한에 대한 무조건 원조에서 조건부, 전제를 동반한 원조로 바뀌었다.

209) 2004년에 이르러 북한의 국민총수입은 21,946원으로 한국 국민총수입의 1/33밖에 되지 않았다. (方顯哲, "北韓經濟規模僅爲南韓的33分之1", 「朝鮮日報」, 2004.6.8.)

210) 예를 들면, 2003년 노무현 대통령은 공개적으로 북한 경제가 한국과 비슷한 수준으로 발전하여야 만이 통일을 실현할 수 있다고 언급하였다. (呂始東, "盧武鉉稱須等北韓經濟發展到南韓水平后統一", 「朝鮮日報」, 2003.7.9.)

4. 일본이 북한경제정책결정에 미치는 영향

가. 일본 대북정책의 의도

냉전이 끝난 후 한반도에는 많은 불안정적인 요소들이 여전히 존재하였다. 핵무기 문제, 미사일 발사문제, 남북 통일문제 등은 일본의 안보에 직접적으로 연관되는 문제였다. 때문에 한반도의 안정을 확보하는 것은 자연적으로 일본 한반도 정책의 근본적인 방침이 되었으며 일본은 반드시 북한이 한반도 평화의 파괴자가 되는 것을 막아야 했다.²¹¹⁾ 일본은 북한이 외교적 곤경에 빠져 자신의 안보에 위협을 주는 행동을 못하도록 막아야 하며 또 자신들이 원하지 않는 방식으로 한반도가 통일되는 것도 원하지 않았다.

그리하여 일본은 접촉과 억제라는 정책으로 북한과의 관계를 처리하였다. 한편으로 일본은 북한과의 정치와 경제적 관계를 강화하여 점차적으로 양국관계 정상화를 실현하여 북한을 자극하지 않으며 그 과정에서 경제이익을 챙기는 것이다. 다른 한편으로 한반도 정세가 악화될 때 일본은 강경한 입장을 보이면서 북한에 극단적 조치를 취할 수 있다고 하면서 그 과정에서 군사실력을 확장하였다. 미일동맹이 있음으로 하여 일본의 대북정책은 미국 대북정책의 제약과 북한 정책변화의 영향을 많이 받았다. 최근에 들어 북미관계의 악화에 따라 일본은 미국의 정책에 따라 대북정책은 갈수록 강경해지고 있다.

일본 대북정치정책의 변화에 따라 대북경제정책에 대한 다음과 같은 몇 가지 주장이 존재하고 있다.

첫째는 '정치제약론'이다. 국가 간의 정치적 대립은 필연적으로 경제관계를 제약하게 되어 일본의 일관적인 대북 강경적인 압박정책은 그 어떤 효과를 거두지 못할뿐더러 상반되는 결과를 초래하기 때문에 강경적인 제재정책을 포기하고 북일 화해를 추진해야 한다는 것이다. 그러나 이런 주장은 일본의 주류 사상이 되지 못하고 있다.

둘째는 '경제국한론'이다. 일본의 입장에서 북한이 경제방면에서 별로 큰 의미는

211) 日本防衛研究所編 『東亞戰略概覽1997-1998』, 北京: 國防大學出版社, 1998, p.15.

없다. 북일이 수교를 하더라도 양국 간의 경제적 상호 보완성은 뚜렷하지 않으며
분업의 원칙에 따라 북한은 기술수준이 높지 않은 낮은 차원의 산업건설을 필요하
기 때문에 이 방면에서 중국의 우세가 뚜렷하다. 동시에 북일 무역에서 북한은 일
본부채를 상환함으로써 북일 간의 무역거래를 제한하고 있으며 양국 무역을 제한
하게 된다. 때문에 경제이익에서 놓고 볼 때 북일 수교는 큰 의의가 없다는 것이
다. 경제무역관계의 교류가 가져오는 것은 오직 경제이익이라는 것이다. 정치적 화
해는 반드시 특정한 수단으로 해결해야 하며 경제무역협력 및 대북 지원으로 정치
적 화해를 가져온다는 것은 가능하지 않다는 것이다. 비록 1995년부터 일본은 여러
차례 북한에 쌀을 지원하였지만 북한은 1998년에 일본 영공을 넘는 미사일을 발사
하였던 것이다. 당시 자유당 지도자 쇼우이치로우(白崎昭一郎)는 일본이 물자와 자
금 원조로 북한과 교섭하는 것을 반대하였다. 지금에 와서 볼 때 이런 주장을 한
사람은 정치적으로 아주 큰 영향을 미쳤다.

마지막으로 '경제기능주의'이다. 일본은 2차 대전 이후 동남아, 한일 수교 및 그
들에 대한 경제침략 경험을 흡수하여 지속적인 경제협력은 정치관계의 회복을 추
진하고 지속적인 경제무역 교류와 그 규모의 확대는 국가 간의 관계를 변화시키고
일본의 정치적 역할을 발휘하도록 할 수 있으며 일본에 대한 상대의 의존을 형성
시킬 수 있다고 간주하였다. 북일 관계를 놓고 볼 때 일본은 경제무역의 축적을 통
해 정치관계를 개선하려고 하고 있다. 하지만 20세기 90년대 북 핵 위기 및 미사일
발사 이래 일본은 이 정책의 집행에 회의를 나타냈으며 2006년 10월 북한의 핵실험으로 일본은 이 정책을 기본적으로 포기하였다. 이런 상황에 근거하여 일본정부는
경제기능주의 주장을 수정하게 된다. 북한 미사일 발사와 핵실험을 두고 일본은
'억제와 대화'의 입장을 취하게 되며 일련의 북한에 대한 제재조치를 통과하였고
관련 법률을 제정하였다. 여기에는 <석유오염손해배상보증법>, <외화 및 무역개정
법>, <북한선박입항금지법> 등이 포함된다. 사실상 경제기능주의를 수정하여 경제
적 제재라는 새로운 기능주의 수단을 취하여 북한으로 하여금 핵무기를 포기하고
북한 납치문제를 해결하려 하였다.²¹²⁾

212) 巴殿君, 前掲論文, 2009, p.40.

나. 북한 경제정책결정과 일본변수

90년대 일본 국내에서 북한의 붕괴를 방지해야 한다는 주장의 영향으로 일본이 북한에 대하여 접촉을 강화하는 경제정책을 실시하였다. 북일 간의 무역액도 급속히 증가세를 보여 계속하여 대북 경제협력의 중요한 국가가 되었다. 이는 경제난에 있는 북한의 개혁개방을 추진하는 역할을 하였다.

그러나 2000년대 들어서면서 북미관계의 영향, 납치문제와 미사일과 핵실험의 영향으로 일본의 대북 정책기조는 표면적으로 '대화과 압박'으로 나타났지만 사실상 고이즈미 정부 이래 일본의 대북정책은 강경정책으로 대변할 수 있다. 정치적인 영향으로 북일 경제관계는 계속 위축되었고 2006년 북한의 제1차 핵실험 당시 일본은 이미 대북 제재조치를 취하기 시작하여 북한으로 하여금 핵보유로 체제유지를 하는 전략으로 돌아서게 하였고 북한 개혁개방의 장애요인이 되었다.

5. 러시아가 북한경제정책결정에 미치는 영향

가. 러시아 대북정책의 의도

냉전 종식초기 북러 관계의 소원(疏遠)은 한반도와 동북아지역에서 러시아의 영향력이 크게 약화되었고 국제사회에서 한반도 문제에 대한 논의에서 러시아는 거의 국외자가 되었다. 비주류가 되는 것을 막기 위해 러시아는 더 현실적인 대북정책을 강구한다. 러시아가 북한과의 관계를 강화하는 데는 두 가지 목적이 있다. 하나는 조정자의 신분으로 한반도의 관계에 참여하여 한반도, 동북아지역 나아가 아태지역에서 자신의 영향력과 발언권을 회복하고 확대하는 것이다. 이로써 한반도 평화 실현에서 더 큰 역할을 발휘하며 북한으로 하여금 지역문제에서 자신과의 협력을 강화하게 하려는 것이다. 다른 하나는 북한과의 협력을 통하여 더 많은 경제 이익을 얻으려는 것이다. 북핵문제를 둘러싼 6자회담에서 러시아는 자신을 가장 중요한 조정자로 간주하고 모든 국가들과 양호한 관계를 유지하면서 중요한 역할을 하고 있다.

독립 후 러시아 경제는 장기동안 곤경에 처해 있었으며 아세아에 위치한 원동지구는 더욱 어려웠다. 러시아 원동지구는 면적이 넓고 인구가 희소하고 자원이 풍부하지만 경제발전은 줄곧 완만하여 러시아의 경제개혁 추진을 제약하였다. 러시아는 점차적으로 세계경제의 글로벌화와 지역 집단화의 배경 하에서 지역 경제집단화에 가입하여 본국이 경제를 발전시켜야 할 필요성을 인식하게 되었다. 러시아는 원동지역과 시베리아 지역을 발전시키려면 반드시 동아시아 경제 일원화 진척에 적극 참여하여 자신의 독특한 자원우세를 발휘해야 한다고 인식하고 있었다. 원동지역과 시베리아 지역의 동아시아 경제일원화에 참여하는 데는 다섯 가지 우세가 있다고 생각하고 있다.²¹³⁾ 첫째, 원동과 시베리아 자체가 아시아에 위치해 있다. 둘째, 러시아와 동아시아 국가는 서로 위협이 되지 않는다. 셋째, 러시아와 동아시아 국가는 경제발전을 국가의 근본을 이루는 것으로 생각하고 있다. 넷째, 러시아와 동아시아

213) 徐文吉, "俄羅斯的朝鮮半島政策調整及其目標構圖", 「俄羅斯中亞東歐研究」, 中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所, 2005年第3期, p.60.

각 국은 경제적 상호보완성이 강하다. 다섯째, 러시아는 '아시아유럽대교'라고 불리는 철도선을 소유하고 있다.

러시아의 원동지역은 북한과 국경을 하고 있어 양국의 경제무역 협력은 우월한 자연조건을 갖고 있어 각자의 우세를 이용하여 경제적인 호혜협력을 진행한다면 양국에 다 유리한 것이다. 러시아는 북한에 거대한 경제이익이 있음을 인식하고 어떻게 시베리아 철도와 북한의 철도를 연결하겠는가에 고심하고 있다. 만약 연결이 되면 막대한 경제적 이익이 따르기 때문에 성사되면 시베리아의 운송 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 것이다. 현재 해상운수로 진행되는 한국에서 유럽으로의 수출되는 1/3의 화물은 시베리아 철도로 운송할 수 있어 운송시간을 5주에서 11일로 단축할 수 있다. 지금 상황으로 볼 때 해마다 50만 개의 한국 컨테이너를 운송할 수 있으며 한국에서 수취할 수 있는 운송비만 10억 달러에 이른다.

동시에 철도 운송의 활성화로 시베리아 철도연선 지역의 경제번영을 가져와 시베리아 경제 개발의 중요한 추진력이 된다. 더 중요한 것은 이 철도 대동맥은 러시아 원동지역과 동북아 신흥공업구와 긴밀히 연계되어 시베리아 지역이 투자환경을 개선하고 일본, 한국, 중국과 더 많은 나라를 선도하여 시베리아와 원동지역에 대한 투자를 이끌어 낼 수 있다. 동시에 러시아와 동북아 지역경제 협력 진척에서 중요한 자본이 될 수 있는 것이다. 아울러 북한도 상당한 운송비용을 수취할 수 있을 뿐더러 한국, 러시아와의 무역을 확대할 수 있어 동북아 각국과 러시아 원동지역의 경제연계와 협력을 강화할 수 있다. 이는 러시아 원동지역의 발전을 가져오며 러시아로 하여금 동북아 및 아태지역 일원화를 실현할 수 있는 것이다. 러시아는 또 북한에 송유관을 건설하여 시베리아의 석유와 천연가스를 북한을 거쳐 한국으로 운송하려 하고 있으며, 북한과의 노무, 어업 등 협력을 통해 원동지역을 개발하려고 하고 있다. 때문에 러시아는 원동과 시베리아를 아시아에 유입되도록 하여 아시아 경제의 일부분이 될 수 있도록 노력하고 있으며, 동아시아 경제발전의 조류에 따라 원동지역과 시베리아 지역의 자원개발과 경제발전을 이끌어 러시아 경제의 발전을 추진하려 하고 있다.

나. 북한 경제정책결정과 러시아변수

냉전이 종식된 후 북한과 러시아의 경제무역 협력은 구소련의 한반도 전략의 영향하에 V형의 변화과정을 거쳤다. 1990년 구소련 해체 이후 러시아는 한국과 정식으로 외교관계를 건립하여 오랫동안 지속되어 오던 북러 우호협력관계가 급격히 냉각되었으며 경제무역 협력도 대폭 줄어들었으며 정지상태에 머물렀다. 이는 북한이 선군정치라는 정치노선을 중심으로 체제 강화에 나서게 하였다.

2000년 이래 러시아는 대외경제무역 전략의 조정과 더불어, 특히 동북아시아 경제무역 협력에 대한 태도의 변화와 인식의 제고로 북한과의 경제무역 협력은 큰 발전을 가져왔다. 러시아는 북한과의 관계 회복을 중요시하였으며 경제정책에서 북한과의 협력을 강화하기 시작하였다. 러시아는 북한에 대한 영향력을 유지하려하며 북한, 한국, 중국 등 국가들과의 경제협력을 통해 원동지역의 발전을 추진하려고 하고 있다. 이는 북한정권이 개혁개방이라는 정책선택을 하는데 유리한 것이다.

결론적으로, 관련국들의 대북정책 목표가 서로 다르기 때문에 부동한 시기 자신들의 이익의 변화 따라 계속하여 조정하고 있으며 또 관련국들의 대북정책의 기조는 대북 경제정책에 있어 봉쇄나 제재 위주 혹은 교류와 협력 위주로 갈 것인가를 결정한다. 미국은 북한 개혁개방에 있어 최대의 장애요인이고 미국의 대북정책 영향으로 일본과 한국의 대북정책은 냉전초기의 완화에서 강경으로 바뀌었으며 대북 경제정책도 봉쇄와 제재를 위주로 하였다. 미국, 일본, 한국의 대북 강경정책에 따라 북한은 중국과 러시아에 대한 의존을 강화하였으며 특히 중국에 대한 개방 강도를 높였다.

제6장 결 론

20세기 70년대에 국제관계의 완화로 북한은 서방국가로부터의 외자유치를 시도 하였지만 외채를 제때에 상환하지 못함으로 실패로 돌아갔다. 80년대 중반에 들어 북한은 <합작회사경영법>을 공포하여 외자유치의 새로운 국면을 마련하고자 하였다. 90년대 이래 소련과 동유럽국가의 붕괴로 북한은 주요한 대외무역관계를 잃었 으며 국내의 고도로 집중된 계획경제체제의 폐단이 갈수록 들어나고 또 자연재해 의 발생으로 북한은 엄중한 경제적 곤란에 빠지게 되었다. 경제를 회복하고 발전시 키기 위해 북한은 새로운 경로를 모색하였다.

일찍 90년대 초반에 북한은 나진-선봉 자유무역구를 설립하여 대외개방을 시도 하였으며 또 외자 관리체제를 조정하고 농업개혁을 단행하였다. 또한 생존을 위하 여 북한은 시장의 존재와 발전을 허용하였다. 2000년대에 들어서서 북한은 개혁개 방을 더 한층 가속화 하였다. 대내적으로는 2002년 7월 1일 경제개혁 조치를 취하 였다. 대외적으로는 신의주 경제특구, 개성공업지구, 금강산관광구, 개성관광구와 경의선, 동해선 철도와 도로의 연결산업을 진행하였다. 하지만 시장의 발전이 가져 온 여러 부작용은 정권의 안정을 위협하는 요소로 간주되어 2000년대 중반에 와서 북한은 다시 보수정책으로 회귀함으로써 국내의 개혁이 중단되었으며 심지어 시장 폐쇄, 화폐개혁 등 후퇴하는 양상을 보였다.

대외경제협력에서는 2008년 하반기부터 시작하여 남북 협력산업은 후퇴하여 곤 경에 빠졌으며 심지어 정지 상태에 빠졌다. 2010년 북한은 중국과 러시아와의 경제 협력을 강화하였으며 나선경제특구를 설립하고 나진항을 개방하였다. 또 중국기업 에 신의주의 위화도와 황금평 두 섬을 개방하고 압록강 대교를 새로 건설하였다.

총체적으로 20여 년간의 발전과정에서 북한은 대내 개혁과 대외 개방에서 일부 정책 조정을 진행하였는데 일부 조치들은 상당히 적극적인 추진역할을 하였다. 하 지만 북한 개혁개방의 진척은 아주 완만하며 정책 실시도 안정성과 장기성이 결핍 하여 개혁이 후퇴하는 현상을 초래하였다. 북한은 대외개방에 대해 소극적인 모습 을 보이면서 전면적, 대규모 개방보다는 나선지역, 신의주와 개성 및 금강산 등 지

역을 상대로 한 제한적 개방을 실시함으로써 경제정책에 실질적인 변화를 보여주지 못하고 있다. 뿐만 아니라 이러한 부분적 개방도 정치 및 안보 요인의 영향을 받아 중단 및 후퇴하는 양상을 보이기도 한다. 이는 주로 자신의 내부 조건과 외부 환경의 제약에서 비롯된 것이다.

집권정치체제인 북한을 놓고 볼 때 체제유지는 그 무엇보다도 대체할 수 없는 최고 국가이익이다. 이런 정치체제 하에서 북한의 대내외 경제정책의 제정과 집행은 반드시 정치체제의 엄격한 감독을 받으며 북한 정치체제는 북한 개혁개방의 진척을 결정하는 것이다. 집권정치체제는 경제영역에서 고도로 집중된 계획경제를 실시한다. 현재 국내 경제영역에서 북한은 계획경제 관리체제를 유지하고 공고히 하는 노력을 해왔으며 국내시장에 대한 통제를 강화하였다. 그래서 북한의 시장경제발전 정도는 매우 낮으며 성숙한 시장이 형성되지 못하여 정부가 추진하는 경제정책의 개혁개방성에 영향을 미치지 못하고 있다. 아울러 주체사상의 지도에 따라 북한은 줄곧 자립적인 민족경제 건설노선을 수립하고 실시하였다. 핵위기가 촉발된 후 국제사회는 북한에 대한 제재를 강화하였으며 이는 북한의 자력갱생의 민족경제노선을 더욱 확고하게 실행하도록 하였으며, 이는 북한 경제정책의 개혁개방에 내재적 추진력 결핍으로 이어졌다. 북한은 선군정치를 행동강령으로 핵보유 전략목표를 확립하였다. 이 목표는 한편으로 대량의 민생자원을 소모하여 경제적 곤란을 초래하였으며, 다른 한편으로 북한과 관련국과의 관계를 악화시켜 개혁개방에 유리한 외부환경을 마련하는데 불리하게 되었다. 경제곤란에서 벗어나기 위해 북한은 강성대국이라는 전략적 목표를 제시하는데 이 전략목표의 실시는 북한의 개혁개방을 추진하는데 긍정적으로 작용한 측면도 있다. 북한은 국내시장을 폐쇄하는 한편 국내의 경제곤란을 극복하고 강성대국의 전략적 목표를 실현하기 위해 해외시장 개척을 시도하였으며 대외개방의 기미를 보였다. 하지만 북한의 개혁개방은 개혁이 없는 개혁개방으로 그 진전과 속도, 규모는 정치체제의 영향을 받게 되었다. 즉 북한에서의 경제활동은 줄곧 정부의 엄격한 통제 하에 진행되기 때문에 정부는 경제발전의 객관적 수요에 의해 개혁개방 정책을 추진하는 데는 본원적 한계가 있다. 따라서 현실적으로 국내 시장의 흡인력을 형성하지 못함으로써 관련 국가들의 충분한 관심을 받지 못하고 있다.

북한 경제정책결정의 외부환경을 놓고 볼 때 영향력을 갖고 있는 나라들로는 미국, 중국, 한국, 일본, 러시아이다. 이들 국가들이 대북 정책의 목표가 서로 다르기 때문에 그들의 대북정책은 부동한 시기 자신의 이익변화에 근거하여 끊임없이 조절하고 있다. 아울러 관련국들의 대북정책기조는 이들의 대북경제정책에서 봉쇄와 제재 위주 아니면 교류와 협력 위주인지를 결정하게 되며 또 북한정부가 어떠한 대내외 경제정책을 제정하는가에 심각한 영향을 미친다.

관련국 가운데서 미국은 강경대북정책은 북한의 대외개방에 가장 큰 영향을 미치는 외부 요인이다. 북미 간은 관계정상화를 실현하지 않았기에 미국의 대북정책은 비록 클린턴 정부와 W 부시정부말기 약간 완화되었지만 미국의 대북정책은 시종일관 북한에 대한 적대시와 억제정책을 유지하고 있다. 이런 정책기조의 제약으로 미국의 대북 경제정책은 제재와 봉쇄를 위주로 하고 있다. 수십 년 동안 지속된 제재과정 중에도 북미관계의 완화시기에는 미국이 북한에 원조를 제공하였는데 이는 북한이 경제곤란에서 벗어나는데 유리하게 작용했다. 하지만 미국은 북한을 적대국으로 간주하기 때문에 대북원조의 규모는 제한되어 있고 지속적이지 못하였다. 이는 북한으로 하여금 자력갱생의 방식으로 경제를 회복하고 발전시키게끔 하였으며 선군정치노선을 택하고 선군정치의 지도아래 북한은 2006년, 2009년 두 차례에 걸쳐 핵실험을 하였으며 2009년 의원선거에서도 군부 인사를 증가시키게 된다. 북한의 정치체제의 보수적인 특성은 대외개방을 제약하였다.

북미관계의 발전은 남북, 북일 관계에 직접적인 영향을 미친다. 미국 대북정책의 영향으로 한국과 일본의 대북정책은 냉전초기의 완화에서 강경정책으로 바뀌었으며 대북 경제정책에 있어서도 봉쇄와 제재를 위주로 하고 있다. 내전이 종결된 후 국제환경이 총체적으로 완화되는 추세에 따라 한국은 우월한 경제력과 한미동맹이라는 안보체제를 바탕으로 대북정책에 있어 더 많은 자주성을 발휘하였다. 김대중, 노무현 정부가 실행한 대북 화해, 협력정책으로 두 나라 정치관계는 화해의 기미를 보였고 경제협력도 큰 성과를 거두었다. 하지만 미국이 대북정책에 대한 제약은 남북한의 화해와 협력의 발전에 영향을 주었으며 정책면에서 새로운 돌파를 가져오지 못했다.

미일동맹으로 일본의 대북정책도 미국 대북정책의 제약과 북한 정책변화의 영향

을 받았다. 최근에 들어 북미관계의 변화로 일본은 미국정책을 따르는 경향을 보이고 있다. 아울러 북한에 대한 제재에 있어 일본은 미국보다 더 강경한 제재조치를 취하고 있다. 결론적으로 북일관계 발전은 북미관계의 개선에 달려있다고 분석할 수 있다.

중국은 북한 개혁개방의 최대 추진요소이다. 국제관계의 완화로 중국은 지속적으로 개혁개방정책을 추진하였으며 경제건설은 국가의 중심사업이 되었다. 안정적인 환경을 창조하고 경제발전을 유지하는 것은 중국의 최고 국가이익이다. 중국은 적극적으로 북한과의 경제협력을 추진하였는데 하나는 북한의 경제발전을 회복시켜 경제적 곤란으로 붕괴되는 것을 막고 중국 경제건설의 안정적인 환경에 영향을 주지 않도록 하고자하는 정책의도이며, 다른 하나는 북한의 개혁개방을 촉진함으로써 중국의 개혁개방을 더 한층 심화시켜 동북공업기지를 재건하는 것이다.

러시아의 대북관계는 냉전 종결 초기의 소원에서 90년대 이래 끊임없는 회복과 협력 강화과정을 거쳤다. 러시아는 북한에 대한 영향력을 유지하려 하며 북한, 한국, 중국 등 국가들과의 경제협력을 통해 원동지역의 발전을 추진하려고 하고 있다.

관련국의 북한에 대한 대외정책이 서로 다르기 때문에 객관적으로는 북한당국에 대해 억제·지원이 병행되는 국면이 조성되었다. 북한의 개혁개방은 관련국가 공동으로 바라는 바이며 자국의 이익에도 유리하게 작용한다. 그러나 북한이 대외개방을 실행하여야만 세계화의 추세하에 동북아 경제협력은 돌파구를 찾게 될 것이다.

북한은 비록 국내 경제곤란에서 벗어나고 강성대국의 전략목표를 실현하기 위해 대외개방을 실시하고 있지만 외부환경은 북한과 관련국 간 핵문제에 대한 논쟁으로 점차적으로 악화되고 있다. 체제안보를 수호하고 경제곤란을 해결하기 위해 북한의 경제정책은 핵보유 하에 대내로는 보수적이면서 대외로는 개방을 추진하는 방향으로 추진되었으며, 한중 정치관계의 변화에 따라 대외 개방의 방향을 한국에서 중국으로 선회시켰다. 북한의 핵보유 전제하에서의 개방전략은 정치체제의 안전을 유지하여 관련국들로 하여금 북한 이익에 대한 관심을 강화하고 국제사회로부터 오는 경제제재를 약화시켜 국내의 경제압력을 완화하고 양호한 대외개방 환경을 마련하려는 것이다. 하지만 북한의 이런 경제정책은 구체적인 실시과정에서 여러 가지 장벽에 부딪치게 된다. 국내 개혁에서 북한은 경제곤란에서 벗어나지 못하

고 계획경제 관리체제 아래 배급제가 완전히 회복되지 않았기 때문에 완전히 시장을 폐쇄한다는 것은 불가능하여 북한은 시장을 방임하지도 제한하지도 못하는 양난의 지경에 봉착하였다. 대외개방에서도 북한은 신중한 태도를 보이고 있다. 북한 자체를 놓고 볼 때 체제 안전에 대한 우려는 북한의 대외개방을 제약하고 있으며 계획경제 관리체제와 시장경제의 모순, 취약한 경제기초, 시장경제 요소의 취약 등은 정부의 개혁의 의지와 동력에 영향과 자극을 충분히 줄 수 없어 대외개방을 제한하였다. 특히 핵보유 전략과 중국을 포함한 관련국의 비핵화 정책과 저축되어 개혁개방에 필요한 양호한 외부환경을 상실하게 되었다. 따라서 북한의 대외개방은 양난의 처지에 놓이게 되었다.

비록 북한의 개혁개방은 여전히 여러 가지 장애요소가 존재하고 있지만 그래도 개혁개방의 가능성이 존재하고 있는 것이다. 시스템 이론의 시각에서 볼 때 하나의 시스템은 반드시 환경과 일정한 개방을 유지해야 하며 그래야만 소모된 에너지와 자원을 보완할 수 있는 것이다. 그렇지 않을 경우 시스템의 엔트로피는 억제할 수 없을 정도로 확대되어 최종적으로 시스템이 자체 조직능력을 상실하여 병태에 빠지거나 해체되는데 이는 폐쇄적 시스템의 기본적인 변화 추세이다. 때문에 북한이 생존하고 발전하려면 반드시 대외개방을 실시해야 하는 것이다.

북한 국내 현실상황을 볼 때 북한의 생존과 발전은 주로 네 가지 경로에 의존한다. 즉, 국가배급제, 국내시장, 외래원조와 대외경제협력이다. 현재 북한은 경제곤란에서 벗어나지 못하였고 배급제도 회복하기 어렵게 되었으며, 시장 개방은 북한 정권 안정을 위협하며, 북한과 미국, 일본, 한국과의 관계 악화로 외래 원조가 상대적으로 감소하여 북한은 대외개방이라는 발전의 길을 선택해야 하는 것이다. 북한 핵보유의 경제적 근원을 볼 때 북한은 대외개방에 안전한 환경을 마련하고 관련국들로 하여금 북한에 대한 투자와 원조를 확대하도록 하려는 것이다.

북한과 국제사회의 공동이익으로 볼 때 쌍방은 모두 평화와 번영을 희망한다. 북한과 미국, 일본, 한국과의 관계 악화는 각 국들이 강경한 태도로 상대방을 압박함으로써 회담에서 더 유리한 위치를 차지하고 더 많은 경제이익을 확보하기 위한 것이다. 이밖에 북한을 놓고 볼 때 정권 과도기에 외부 긴장정세를 조성하는 것은 내부단결을 강화하기 위한 것이다. 북한 정권이 안정적일 때 북한과 관련국들은 회담

을 재개할 것이며 더 많은 자본을 유치하여 경제발전을 추진하기 위해 북한은 진지한 태도로 회담에 임하며 개방문제를 대할 것이다.

현재 한반도는 남북의 대치로 긴장관계가 계속되고 있으며 한미, 한일 관계의 회복과 강화, 한중관계의 상대적인 안정, 북중관계의 강화, 중미간의 소통 강화 등 상황에서 동북아지역의 정세는 더욱 복잡해졌다. 하지만 각국은 평화와 안정, 경제발전, 협력을 추구하는 배경에서 한반도의 긴장정세는 오래 지속되지 않을 것이며 평화와 발전은 동북아의 주류를 이룰 것이다.

북한 개혁개방의 양호한 외부환경은 근본적으로 북미 간의 회담을 성사시켜 신속히 두 나라 관계 정상화를 실현하는 것이다. 하지만 남북 간의 긴장상태를 완화하는 것이 급선무로 남북관계가 경직된 상황에서 북한과 미국은 그 어떤 문제도 해결할 수 없다. 이 밖에 관련국들 간의 소통과 협조를 강화하여야 하는데 특히 미국, 일본, 한국은 중국과의 소통을 강화하여 북한이 각국 간의 모순을 빌미로 새로운 사건을 일으키는 것을 방지해야 한다.

관련국은 긴밀히 협력하여 동북아지역에서 지역적 정치이념 중심을 지역적 경제이념 중심으로 바꾸어야 한다. 북한과의 대화를 유지하고 북한이 경제를 회복하고 발전시키도록 하여 국내 경제의 영향력을 강화해야 한다. 북한 내부 경제에서 개혁개방의 발전 동력을 형성하고 정치가 경제를 결정하는 상황을 변화시키며 정치와 경제가 상호 연관관계를 형성하여 북한과 외부환경이 우호적 상호 연관관계를 형성하도록 하여야 한다. 외부환경이 변화하면 내부경제의 발전동력으로 북한은 개혁개방의 진척을 추진할 수 있다. 현재 중국은 두만강 지역에는 창지투 개발개방전략, 요녕연해 경제지대전략, 중국 동북지구와 러시아 원동 및 시베리아지역 협력전략 등 세 개의 국가발전 전략이 있다. 만약 북한이 이 기회를 충분히 이용하여 나선경제자유무역구의 발전을 중국과 러시아 발전전략과 결부시킨다면 북한의 대외 경제 발전을 효과적으로 추진할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 韓國文獻

가. 單行本

국방부, 『2008 국방백서』, 2008.

극동문제연구소, 『북한전서 상권』, 1974.

김연철·박순성 편, 『북한 경제개혁 연구』, (서울: 후마니타스), 2002.

북한경제학회, 『북한경제론』, (서울: 법문사), 1996.

연합뉴스, 『2004년 북한 연감』, 2004.

임수호, 『계획과 시장의 생존-북한의 경제개혁과 체제변화 가능성』, (서울: 삼성경제연구소), 2008.5.26.

_____, 『최근 북한의 식량사정과 시사점』, Issue Paper, (서울: 법문사), 2009.10.6.

_____, 『북·중 경제밀착의 배경과 시사점』, Issue Paper, (서울: 법문사), 2010.10.1.

임수호·동용승, 『미국의 대북경제제재 완화와 남북경협』, (서울: 삼성경제연구소), 2008.

정광민, 『북한기근의 정치경제학 수령경제·자력갱생·기근』, (서울: 시대정신), 2005.

통일부 통일교육원, 『통일문제 이해 2010』, 2010.

_____, 『북한 이해 2010』, 2010.

통일부, 『2009 통일백서』, 2009.

_____, 『금강산관광현황』, 2009.

_____, 『남북교류협력 동향』, 2010.

통일연구원, 『2009 북한개요』, 2009.

_____, 『2008년 북한경제 종합평가 및 2009년 전망』, 2009.

한국무역투자진흥공사, 『나진-선봉지대 투자 환경 및 관련 법규』, 1996.

_____, 『북한 대외무역 동향』, 각년호,

한국산업은행, 『북한의 산업 (하)』, 2006.

한국은행, 『북한의 GNP 추정결과』, 각 년도.

현대경제연구원, "북중접경지역 개발 현황과 파급효과", 「經濟週評」, 11-15(통권442호), 2011.4.22.

_____, "김정일 위원장의 방중 결과와 시사점", 「經濟週評」, 11-20(통권447호), 2011.5.27.

나. 論文

권영경, "2012년 체제구축전략과 북한경제의 변화", 「북한경제리뷰」, 제3권, 한국개발연구원, 2010.

_____, "7·1조치 이후 북한정권의 경제개혁·개방전략과 향후전망", 「북한연구학회보」, 제12권(1), 북한연구학회, 2008.

김상기, "대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과", 「정책연구시리즈」, 한국개발연구원, 2007.

김연철, "북한 신경제 전략의 성공조건", 「국가전략」, 제8권(4), 세종연구소, 2002.

김정만, "미국의 대북 경제제재 해제절차와 해제에 따른 영향 : 적성국교역법과 테러지원국 해제를 중심으로", 「수은북한경제」, 가을호, 한국수출입은행, 2007.

림금숙, "북한 경제제건의 동향과 향후의 전망", 『한중협력과 조선족사회의 역할』, 2010 한중학술회의, 연변대학동북아연구원과 한국 평화문제연구소 주최, 2010.

문순보, "임기 후반 오바마 정부의 대북정책 변화 전망", 「정세와 정책」, 5월호, 세종연구소, 2011, p.5.

박두복, "북한의 개혁·개방과 중국모델", 「시민정치학회보」, 제5권, 시민정치학회, 2002.

박석삼, "최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망", 한국은행, 2002.

박순성, "경제관리 개선조치(2002.7.1)이후의 북한 경제", 북한경제포럼, 제31차 세미나 발표 논문. 2003.

박용수, "북한의 경제개혁과 그 장벽", 「국제지역연구」, 제13권(1), 국제지역학회, 2009.

선우련희, "사회주의적 상품 공급 질서를 확립하는 것은 인민생활향상의 중요방도," 「경제연구」, 제4권, 한국경제연구학회, 2008.

양문수, "현 단계 남북경제교류협력의 쟁점과 과제", 「북한연구학회보」, 제9권(2), 북한연구

- 학회, 2005.
- _____, "북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로", 「비교경제연구」, 제12권 (2), 한국비교경제학회, 2005.
- _____, "미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과", 「북한연구학회보」, 제12권 (2), 북한연구학회, 2008.
- _____, "이명박 정부의 남북경협 평가와 2009 전망", 민주정책연구원 정책토론회 자료집, 2009.
- 연하청, "북한과 중국의 경제특구", 명지대학교 경제경영연구소 세미나발표문, 2002.
- 윤덕룡·이형근, "북한의 물가인상 및 배급제 폐지의 의미와 시사점", 「오늘의 세계경제」, 제02-24호, 대외경제정책연구원, 2002.
- 이상만, "남북경제공동체 형성 전략: 남북 경제 협력 통합 방향과 자금 조달 방안", 「아산재단 연구보고서」, 제22집, 2003.
- 이 석, "대북 경제제재와 북한무역-2000년대 일본 대북제재의 영향력 추정-", 「한국개발연구」, 제32권(2), 한국개발연구원, 2010.
- 이영훈, "중국의 대북 경제적 영향력 분석", 「통일경제」, 제1호, 현대경제연구원, 2011.2.25.
- 이장노 외, "북한의 외국인투자정책과 투자관련법 변동에 대한 소고: 합작법시행규정, 합영법 시행규정, 외국인기업법 시행규정 중심으로", 「국제지역연구」, 제10권(3), 국제지역학회, 2006.
- 이찬우, "북한의 7·1경제관리개선조치와 1980년대 중국개혁비교", 고려대학교 북한학연구소, 제4회 국제학술세미나, 2003.
- 임강택 외, "2008년 북한경제 종합 평가 및 2009년 전망", 통일연구원, 2009.
- 장명권, "남한과 북한의 경제협력 확대 방안과 전략-경제평화론적 접근", 「평화연구」, 제17권 (1), 평화연구학회, 2009.
- 장명봉·박정원, "대내외적 경제환경변화에 따른 북한법제연구", 『최근 북한 현황 평가: 위기 인가 기회인가?』, 서울평양학회 6·15공동선언 2주년 기념 세미나, 2002.
- 전봉근, "북한 변화 유도를 위한 주변국 대화 전략", 「통일경제」, 제1호, 현대경제연구원, 2011.2.25.

- 정은미, "북한의 체제 생존력과 농촌의 역할", 「농촌사회」, 제19집(1), 한국농촌사회학회, 2009.
- 정형곤·방호경, "국제사회의 대북경제제재 효과 분석", 「동북아연구시리즈」, 대외경제정책연구원, 2009.
- 조동호, "계획경제 시스템의 정상화-최근 북한 경제 조치의 분석 및 평가", 「KDI 북한경제 리뷰」, 한국개발연구원, 2002.
- 조영기, "북한 3대세습 체제 그리고 북한정권의 미래", 「CFE Report 139」, 자유기업원, 2010.10.21.
- 조명철·김지연, "제3기 김정일 체제의 특징과 2009년 예산평가", 「오늘의 세계경제」, 제9호, 대외경제정책연구원, 2009.
- 조명철·김지연·홍익표·이종운, 「북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점」, 연구보고서 2009-21, 대외경제정책연구원, 2009.
- 조영국, "북한 개혁 개방정책의 성격에 관한 연구-7·1경제관리개선조치의 내용과 특징을 중심으로", 「북한연구학회보」, 제9권(1), 북한연구학회, 2003.
- 중앙일보·현대경제연구원, "남북관계 이대로 좋은가, 그 해법은?", 제40회 동북아 미래포럼, 2011.5.3.
- 하상식, "북한 경제의 개혁 전망", 「한국동북아논총」, 제32집, 한국동북아학회, 2004.
- 홍성국, "북한경제의 시장화 여부 평가", 「수은북한경제」, 여름호, 한국수출입은행, 2008.

다. 其他

- <http://www.koreaexim.go.kr/>한국수출입은행 홈페이지.
- <http://www.mnd.go.kr/>한국국방부 홈페이지.
- <http://www.kdi.re.kr/>한국개발연구원 홈페이지.
- <http://www.kostat.go.kr/>한국통계청 홈페이지.
- <http://www.kiep.go.kr/>한국대외경제정책연구원 홈페이지.
- <http://www.unikorea.go.kr/>한국통일부 홈페이지.
- <http://www.uniedu.go.kr/>한국통일부통일교육원 홈페이지.

<http://www.kinu.or.kr/>한국통일연구원 홈페이지.
<http://www.kdb.co.kr/>한국산업은행 홈페이지.
<http://www.seri.org/>한국삼성경제연구소
<http://www.bok.or.kr/>한국은행 홈페이지.
<http://www.hri.co.kr/>한국현대경제연구원 홈페이지.
<http://www.kotra.or.kr/>대한무역투자진흥공사 홈페이지.
<http://www.rda.go.kr/>한국농촌진흥청 홈페이지.
『연합뉴스』
『조선일보』

2. 北韓文獻

가. 單行本

고정웅·리준항, 『조선로동당의 반수정주의 투쟁경험』, (평양: 사회과학출판사), 1995.
김정일, 『가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘 있게 앞당기자』, (평양: 조선로동당출판사), 2002.
과학백과사전출판사, 『백과전서 (제3권)』, (평양: 과학백과사전출판사), 1983.
『金日成著作選集 (第1卷)』, 平壤: 朝鮮外國文出版社, 1970.
金正日, 『關於主体思想』, 平壤: 朝鮮外文出版社, 1987.
조선사회과학원, 『경제사전2』, 1985.

나. 論文

서영식, "사회주의 노동보수제에서 국가와 개인의 이익에 대한 企業利益 작용", 『경제연구』, 제2호, 평양과학백과사전종합출판사, 2001.

다. 其他

『로동신문』
『조선중앙통신』

3. 中國文獻

ㄊ. 單行本

- 陳才等著, 『東北老工業基地新型工業化之路』, 長春: 東北師範大學出版社, 2004.
- 樊勇明主編, 『西方國際政治經濟學理論与流派』, 上海: 上海人民出版社, 2003.
- 國務院振興東北辦, 『俄羅斯遠東及外貝加爾地區2008-2013年以前經濟社會發展聯邦專項規劃 (中文譯本)』, 2008.
- 胡錦濤, 『在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告』, 北京: 人民出版社, 2008.
- 金日成, 『迎接朝鮮勞動黨成立三十周年』, 北京: 人民出版社, 1977.
- 林今淑, 『朝鮮經濟』, 長春: 吉林人民出版社, 2000.
- 柳劍平著, 『當代國際經濟關係政治化問題研究』, 北京: 人民出版社, 2002.
- 劉金質·楊淮生主編, 『中國對朝鮮和韓國政策文件匯編』, 北京: 中國社會科學出版社, 1995.
- 邁克爾·瑪扎理等主編, 『韓國1001——通向和平之路』, 華盛頓戰略研究中心与韓國防務分析研究所合作, 西方觀點出版社, 1990.
- 倪世雄等著, 『當代西方國際關係理論』, 上海: 復旦大學出版社, 2001.
- 龐元正、李建華編, 『系統論控制論信息論經典文獻選編』, 北京: 求實出版社, 1989.
- 朴昌根, 『系統學基礎』, 上海: 上海辭書出版社, 2005.
- 日本防衛研究所編, 『東亞戰略概覽1997-1998』, 北京: 國防大學出版社, 1998.
- 薩多夫斯基 瓦尼, 『一般系統論原理』, 北京: 人民出版社, 1983.
- 沈偉烈、陸俊元主編, 『國家安全地理』, 北京: 時事出版社, 1995.
- 沈儀琳, 『朝鮮主体思想資料選譯』, 北京: 人民出版社, 1983.
- 許國志, 『系統科學』, 上海: 上海科技教育出版社, 2000.
- 楊紹全, 『中朝關係通史』, 長春: 吉林人民出版社, 1996.
- 朱 峰, 『彈道導彈防禦計劃与國際安全』, 上海: 上海人民出版社, 2001.

ㄋ. 論文

巴殿君, “日朝經貿關係的現狀、特征与趨勢”, 「現代日本經濟」, 吉林大學中華全國日本經濟學

- 會，2009年第3期。
- 陳龍山，“試論朝鮮近期經濟改革”，「東北亞研究」，吉林省社會科學院，2002年第4期。
- ，“我觀朝鮮經濟”，「當代亞太」，中國社會科學院亞洲太平洋研究所，2002年第9期。
- ，“朝鮮經濟報告”，「東北亞研究」，吉林省社會科學院，2004年第3期。
- ，“中朝經濟合作對朝鮮經濟的影響”，「當代亞太」，中國社會科學院亞洲太平洋研究所，2006年第1期。
- ，“朝鮮對中國的經濟依存度分析”，「東北亞論壇」，吉林大學校東北亞研究院，2008年第2期。
- 陳秋杰，“俄朝經貿合作回顧與展望”，「西伯利亞研究」，黑龍江省社會科學院，2002年第12期。
- 陳向陽，“韓國新當選總統李明博”，「國際資料信息」，中國現代國際關係研究所，2008年第1期。
- 崔立如，“朝鮮半島安全問題：中國的作用”，「現代國際關係」，中國現代國際關係研究院，2006年第9期。
- 崔志鷹，“俄朝關係的過去、現在與未來”，「國際觀察」，上海外國語大學，1996年第4期。
- 陳東曉，“試論國際制度的本質特征及其與美國霸權的互動關係”，「國際政治研究」，北京大學國際關係學院，2004年第3期。
- 丁英順，“小泉‘破冰之旅’後的日朝關係”，「日本學刊」，中國社會科學院日本研究所、中華日本學會，2009年第1期。
- 金強一，“開放社會的模式”，『中國東北三省工業基地與北朝鮮經濟發展的互動關係』學術會議論文集，延邊大學東北亞研究院，2005。
- ，“朝鮮半島의 局勢에 대한 東北亞經濟協力の 影響과 對策研究”，「東北亞 協力時代中國과 朝鮮半島간 逆動關係 國際學術會議論文集」，延邊大學東北亞國際政治研究所，2005。
- ，“圖們江流域開發與朝鮮半島問題”，「東北亞研究」，吉林省社會科學院，2008年第1期。
- 金景一，“地緣政治學和地緣經濟學脈絡中的朝鮮半島與中國東北振興”，『國際化時代的邊境、跨境民族及東亞合作』國際學術會議論文集，延邊大學東北亞研究院，2009年7月28日。
- 劉金質，“中國對朝鮮半島國家的政策”，「世界經濟與政治論壇」，江蘇省社會科學院世界經濟研究所，2007年第5期。
- 劉雪蓮·霍雪輝，“中國在朝鮮半島的地緣安全戰略分析”，「東北亞論壇」，吉林大學東北亞研究院，2007年第5期。
- 林今淑，“論朝鮮對外開放的‘三邊帶動戰略’”，「東北亞研究」，吉林省社會科學院，2003年第3期。

- _____, "朝鮮經濟特區新動向及其有待解決的問題", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2004年第1期.
- 朴昌根譯, "關於一般系統論", 「自然科學哲學問題叢刊」, 中國社會科學院哲學研究所自然辯証法研究室, 1984年第4期.
- 朴鍵一, "朝鮮建設'主体社會主義強盛大國'的經濟發展戰略", 「當代亞太」, 中國社會科學院亞洲太平洋研究所, 2002年第1期.
- 沈曉丹, "朝鮮糧食問題及國際援助通道", 「對外經貿實務」, 2009年第1期.
- 孫 永, "俄羅斯與朝鮮經貿合作展望", 「俄羅斯中亞東歐市場」, 中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所, 2006年第9期.
- 夏立平, "政治因素主導下的美朝經濟關係", 「國際觀察」, 上海外國語大學, 2003年第6期.
- 徐文吉, "朝鮮'先軍政治'與'秩序調整'解讀——高訪歸來話朝鮮", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2003年第1期.
- _____, "東北振興戰略與中、朝、韓合作前景", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2005年第3期.
- _____, "俄羅斯的朝鮮半島政策調整及其目標構圖", 「俄羅斯中亞東歐研究」, 中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所, 2005年第3期.
- 魏志江, "李明博政府對朝政策調整及其影響", 「現代國際關係」, 中國現代國際關係研究院, 2008年第8期.
- 張寶仁, "朝韓經濟合作現狀與前景分析", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2003年第6期.
- _____, "朝鮮農業生產的調整及其政策變化", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2003年第3期.
- _____, "淺析近來朝鮮經濟發展理論與政策出現的新變化及其走勢", 「東北亞論壇」, 吉林大學東北亞研究院, 2004年第3期.
- _____, "近期朝鮮經濟發展變化及中韓的作用", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2007年第5期.
- _____, "俄與朝韓經貿合作發展狀況剖析", 「東北亞論壇」, 吉林大學東北亞研究院, 2009年第2期.
- 張慧智, "東北振興過程中的對外開放: 中朝合作", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2007年第5期.
- _____, "中韓對朝經濟合作探析", 「東北亞論壇」, 吉林大學校東北亞研究院, 2008年第3期.

張琏瑰, "2009:朝鮮核問題處于勝負成敗的岔道口", 『東北亞合作的新模式探索』論文集, 韓國和平研究所和延邊大學東北亞研究院主辦, 2009.11.3.

張玉山, "当前中朝經貿關係的恢復性發展及面臨問題", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2005年第3期.

——, "中朝經貿關係發展的現狀及未來走勢分析", 「東北亞論壇」, 吉林大學東北亞研究院, 2006年第1期.

朱 峰, "2008年朝核問題走勢", 「現代國際關係」, 中國現代國際關係研究院, 2007年第12期.

朱遼野, "朝鮮經濟改革的走勢分析", 「東北亞研究」, 吉林省社會科學院, 2002年第3期.

다. 其他

<http://www.fmprc.gov.cn/>外交部网.

<http://mofcom.gov.cn/>中國商務部网站.

<http://www.customs.gov.cn/>中國海關統計网.

<http://www.stats.gov.cn/>中國國家統計局網站.

<http://tjj.jl.gov.cn/>吉林省統計局網站.

<http://news.xinhuanet.com/>新華网.

『人民日報』

『中國統計年鑒』

4. 英文文獻

가. 單行本

Andrew Natsios, *The politics of Famine in North Korea*, United States Institute of Peace Special Report, Washington: United States Institute of Peace, August 2, 1999.

Barry Naughton, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge and New York: Cambridge Univ. press, 1995.

Bertalanffy L V. *General System Theory*, New York: George Braziller, 1968.

Bertalanffy L V. *The History and Status of General System Theory In: Klir G J.*

- Trends in General System Theory*. New York: Wiley, 1972.
- George Crane and Abla Amawi, *The Theoretical Evolution of IPE*, Oxford University Press, 1991.
- Gordon White, *Riding the tiger: the politics of economic reform in post-Mao China*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1993.
- Hoyt H. Purvis and Yu-Nam Kim, *Soul and Washington, New Government, New Leadership, New Objectives*, Seoul: Soul Press, 1993.
- James L. Schoff, Charles M. Perry, Jacquelyn K. Davis, *Building Six – Party Capacity for a WMD-Free Korea*, A Publication by The Institute for Foreign Policy Analysis, Inc. In Association with The Fletcher School, Tufts University, 2004.
- Jeffrey Frieden and David Lake, *IPE – Perspectives on Global Power and Wealth*, St. Martin's Press, 1987.
- Joan Spero, *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin's Press, Third Edition, Prepace, George Crane and Abla Amawi, *The Theoretical Evolution of IPE*, Oxford University Press, 1991.
- Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2004.
- Leon V. Sigal, "The North Korea Nuclear Crisis: Understanding the Failure of the 'Crime-and-Punishment' Strategy", *Arms Control Today*, May, 1997.
- Paolo Pasicolan, *US and Asia Statistical Handbook*, 2003 Edition. The Heritage Foundation, Washington, DC., the USA. 2003.
- Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1983.
- Roger Tooze, *IPE*, in Store Smith(ed.), *International Relations – A Handbook of the Current Theory*, 1985.
- Samuel, S. Kim, *In Search of a Theory of North Korean Foreign Policy*, In Samuel, S. Kim ed., *North Korean Foreign Relations in the Post Cold War*, Oxford University Press and Hong Kong, 1998.
- Samuel, S. Kim, *The Making of China's Korea Policy in the Era of Reform*, In David

M.Lampton ed., *The Making of Chinese and Security Policy in the Era of Reform*, Sandford: Sandford University Press, 2001.

William Olson, *The Theory and Practice of International Relations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994.

나. 論文

Bertalanffy L V. "Zu einer allgemeinen Systemlehre," *Biologia Generalis*, 1949.

C. Kenneth Quinones, "The US-DPRK Quest for Normal Relations in a Changing Northeast Asia", *Korea Policy Review*, Vol.3 No.5, May. 2007.

Chung Jin-young, "Obama Presidency and Prospects for Change on the Korean Peninsula, Review of North Korean Economy", *Published by the Hyundai Research Institute*, November 2008.

Philip C. Saunders, "Confronting Ambiguity; How to Handle North Korea's Nuclear Program", *Arms Control Today*, March, 2003.

Qiao Yuzhi, "North Korea Market Opening and Response of the International Community, Changes in North Korea and Policy Responses of the International Community toward North Korea", *Korea Institute for International Economic Policy*, 2009.

Rolan Bleike, "A Rogue is a Rogue is a Rogue, U.S. Foreign Policy and the Korean Nuclear Crisis", *International Affairs*, Vol.79. No.4, July, 2003.

Shin Jung-Hwa, "North Korea-Japan Relations in the Era of Kim Jong II," in Haksoon Paik & Seong-Chang Cheong, ed., *North Korea in Distress-Confronting Domestic and External Challenges*, Seongnam: The Sejong in Institute, 2008.

United States General Accounting Office, "Foreign Assistance North Korea Restricts Food Aid Monitoring", October 1999.

Victor D. Cha: "Korea's Place in the Axis," *International Affairs*, Vol.81.No.3, May. Jun, 2003.

William J. Perry, "Review Of United States Policy Toward North Korea: Findings and

Recommendations", *unclassified report to the President and Secretary of State*,
October 12, 1999.

다. 其他

George W Bush: The President's State of Union Address, 29, Jan. 2002.
(<http://www.whitehouse.gov.news.releases.2002.01.20020129-11.html>. 검색
일: 2003.7.21.)

Telephone Pree Briefing with Desaix Anderson, Executive Director, Korean
Peninsula Energy Development Organization, July 21, 1998. ([http://
www.nyu.edu/globalbeat/pubs/ib41.html](http://www.nyu.edu/globalbeat/pubs/ib41.html). 검색일: 2005.7.27.)

Jun Hongo, North Policy Unchanged: Nakasone, The Japan Times, Oct.1st,
2008. (<http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20081001a2.html>. 검색일:
2009.10.7.)

Japan-North Export-Import Statistics, World Trade Atlas(2009).