

북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 개발협력 추진 과제와 전망

장 형 수*

- I. 문제 제기
- II. 개혁·개방의 개념과 그 진화
- III. 중국식과 베트남식 개혁·개방에 대한 몇 가지 고찰
- IV. 북한의 개혁·개방 촉진과 개발협력의 역할
- V. 대북 개발협력 추진 과제와 전망
- VI. 마치며

I 문제 제기

김정은 체제하에서 북한의 개혁·개방 가능성은 얼마나 될까? 이 질문에 대한 답은 상당히 다양하다. 김정은은 김정일과 달리 스위스에서 유학하여 국제적인 감각이 있어 결국 북한이 나아갈 길은 개혁·개방밖에 없다는 것을 알고 있으므로 적절한 시점이 되면 개혁·개방 조치를 취할 것이라는 의견도 있다. 김정은 정권이 등장한 이후 김정은에 대한 첫 찬양가인 ‘최후의 승리를 향하여 앞으로¹⁾’의 제2절에서 김정일 시대의 통치이념인 ‘선군정치’를 그리고 제3절에서 북한은 김정은 시대를 상징하는 문구로 ‘새 세기 산업혁명’을 내세웠다. 새로운 사상과 비전을 통치이념으로 제시한다는 측면에서 볼 때 ‘새 세기 산업혁명’은 일견 파격적이다. 또한 최근 북한 조선중앙통신

* 이 논문은 2012년 8월 28일 한국수출입은행, 통일연구원, 서울경제신문이 공동주최한 국제세미나 “김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망”에서 발표한 것을 게재한 것임.

** 한양대학교 교수

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

등 북한 매체에서는 ‘세계적 추세’라는 표현이 자주 등장하고 있다. 감정이 예민한 청소년기 대부분을 스위스에서 보낸 경험이 있는 새로운 북한 지도자는 이전 지도자와는 다른 경제정책노선을 선택할 가능성이 있을 것이다. 한편 북한의 정치·경제적 버팀목 역할을 하고 있는 중국이 북한의 개혁·개방을 바라고 있으며 중국 지도자들이 이를 공개석상에서 북한에 제안하고 있으므로 북한이 중국식 개혁·개방에 나설 것이라는 관측도 있으며, 최근에는 북한이 베트남식 개혁·개방에 관심을 표시하고 있다는 보도도 있다.

한편, 북한과 같은 극단적인 독재체제에서는 개혁·개방을 통해 외국 문물이 들어오면 순식간에 주민들 속에서 사상적 이완이 발생하고 이로부터 지도부에 대한 반감이 촉발하여 체제안정이 크게 위협을 받기 때문에 절대로 개혁·개방을 할 수 없다는 논리가 있다. 한편 북한의 엘리트 관료들은 김정일 시대의 경험에 비추어 2000년대 초반 지도자가 지시한 “개혁”을 적극적으로 추진하던 선배들이 불과 몇 년 후에 지도자의 변덕으로 인해 숙청당한 것을 목도한 학습효과²⁾로 인하여 김정은 시대에 새로운 개혁을 추진하더라도 이에 소극적일 수밖에 없다는 주장도 가능하다.

우리가 북한의 개혁·개방 가능성에 관심을 가지는 이유는 그 자체로서도 그렇지만 우리의 대북정책에서 매우 중요한 이슈이기 때문이다. 우리의 대북정책에 대해서는 북한이 개혁·개방의 방향으로 나아가도록 유도해야 한다는 견해가 다수이다. 이는 북한이 개혁·개방을 통하여 경제발전을 이루는 것이 통일의 시기와 관계없이 필요하다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 그런데 우리는 위의 논의에서 각각 전제하고 있는 개혁·개방이라는 문구의 의미와 맥락이 각각 일정한 차이점을 보인다는 것을 알 수 있다. 모든 연구 및 토론의 출발점은 서로 같은 언어로 논의를 전개해야 하는데 대해서는 이전의 여지가 없을 것이다. 북한이 개혁·개방을 할 것인가에 대한 질문은 북한이(이러이러한) 개혁·개방을 하기 위한 전제조건이 무엇인가라는 질문으로 대체 가능할 것이다.³⁾

본 연구에서는 우선 개혁·개방의 일반적인 개념을 살펴본 뒤, 이른바 중국·베트남식 개혁·개방의 특징을 고찰한다. 이 과정에서 그동안 우리가 일반적으로 이해해왔던 중국·베트남식 개혁·개방이 실상은 다소 다르다는 것을 발견할 것이다. 북한의 ‘개혁·

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

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

개방'을 촉진하는 것이 필요하다는데 다수가 동의할 것이다. 본 논문에서는 북한 경제의 개혁·개방 추진을 위한 접근에서 개발협력 방식이 지니는 특징과 의미를 살펴 본다. 그동안 우리와 국제기구가 추진해온 개발협력 방식의 성격과 한계를 정리하고, 우리가 국제사회와의 협력을 통해서 추진해야 하는 과제를 제시한다.

Ⅱ 개혁·개방의 개념과 그 진화

개혁·개방이라는 용어가 정확히 무엇을 의미하는지는 논란의 여지가 있다. 국제 통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 등 국제금융기구에서 사용하는 개혁·개방의 의미도 시대에 따라 변화되어왔다. 세계은행 등 국제금융기구에서 자금지원 조건으로 개혁·개방을 본격적으로 제기하기 시작한 것은 1980년대였다.⁴⁾ 두 번에 걸친 석유 위기로 인해 중남미 국가를 비롯한 상당수의 개발도상국들이 단순한 외화유동성 위기가 아닌 구조적인 경제위기를 겪게 되자 국제금융기구는 자금지원에 대한 조건으로 구조조정을 요구하게 된다. 이러한 구조조정 프로그램의 주요 내용은 1989년 Williamson이 정리하여 '워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)'로 명명하였다.⁵⁾ 워싱턴 컨센서스의 10개 주요 정책은 ① 균형재정 유지, ② 기업에 대한 보조금 철폐; 보건과 교육, 사회간접자본 등 공공재를 중심으로 재정지출 전환, ③ 조세 징수 기반 확대와 형평성을 결합한 조세개혁, ④ 금리 자유화, ⑤ (장기적) 시장에서 결정되는 환율, ⑥ 무역 자유화, ⑦ 해외 자본의 국내 직접투자 자유화, ⑧ 국유기업의 민영화(privatization), ⑨ 기업의 자유로운 설립과 경쟁 제고를 위한 규제 완화(deregulation), ⑩ 사유재산권의 보호 등이다.⁶⁾ 이는 시장의 효율적인 자원배분기능을 강조하는 신자유주의적인 정책조합으로서 일반적으로 개혁·개방의 주요 내용으로 일컬어지고 있다.

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

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

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

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

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

워싱턴 컨센서스로 대표되었던 1980~90년대의 구조조정 또는 개혁·개방정책의 내용들은 그 적용 과정에서 일정한 문제점을 보이게 되었다. 워싱턴 컨센서스를 구성하는 정책권고들은 전반적으로 개도국 경제의 발전에 필요한 것이며 원칙적으로 바람직한 방향이긴 하지만, 아직 제도나 거버넌스가 취약한 개도국들에는 그 이행이 쉽지 않았다. IMF 등 국제금융기구의 정책권고들이 마치 그것 자체가 목적인 양 너무 급하고 필요 이상으로 과하게 밀어붙여졌고, 워싱턴 컨센서스와 다른 정책들은 개도국에 필요하더라도 이들이 사전에 배제되는 부작용이 나타나는 경우가 종종 있었다.⁷⁾

하지만 워싱턴 컨센서스를 비판하는 서구의 전문가들조차도 선진경제로 진입하는 경우 그 국가의 경제가 워싱턴 컨센서스가 명시한 것과 대단히 유사하게 운영된다는

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

점을 부인하지 않고 있다. 다만 그들은 선진경제에 이르는 길은 다양할 수 있으므로 개발도상국들에게 이미 선진화된 경제만이 받아들일 수 있는 정책임을 강요하는 것은 잘못이라는 점을 지적하고 있을 뿐이다.⁸⁾ 상식적으로 볼 때, 각 수원국에는 다른 국가와 구별되는 독특한 수원국 조건(country selectivity)이 있을 수 있으며, 이러한 수원국 조건은 개혁·개방정책의 성과에 영향을 미칠 것이다. 문제는 어떻게 수원국 조건에 맞는 최적의 정책조합을 찾아내서 실행하느냐 하는 것이다. 아직 이 분야에서 더 많은 연구가 필요하다.

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

앞에서 살펴본 것처럼 개혁·개방의 개념은 시대에 따라 변화가 있으며, 개혁·개방 정책의 내용은 이를 수행한 국가의 특성을 반영하여 일정한 차별성을 가지게 된다. 비록 중국의 경제개발과 시장경제체제로의 이행 경험이 일반적으로 인식되고 있는 개혁·개방의 개념과 그 범위와 속도 등에서 워싱턴 컨센서스와 일정한 차별성이 존재하지만 ‘중국식 개혁·개방’으로 불릴 수 있을 것이다. 중국은 사회주의 정치체제를 유지하면서 시장경제로 이행했기 때문에 정치가 경제에 우선하는 속성상 경제체제에도 사회주의적 요소가 상당수 포함되어있다. 베트남도 사회주의 정치체제를 유지하면서

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

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

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

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

시장경제로 이행한 대표적인 국가이다. 하지만 베트남은 여러 가지 조건이 중국과 다르기 때문에 그 개혁·개방 방식도 중국과 차이가 난다. 물론 두 방식의 유사점도 있다.

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

Ⅲ

중국식과 베트남식 개혁·개방에 대한 몇 가지 고찰

1. 초기 개혁은 체제 보완적인 자생적 개혁으로 시작

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

중국과 베트남 모두 개혁·개방 초기에는 특정 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 입안된 종합적인 정책을 실행한 결과가 아닌 체제의 근본적 질서를 유지하는 ‘체제 내적 개혁’ 또는 ‘체제 보완적 개혁’에 한정되어 있었다. 예를 들면, 중국의 경우 개혁

1단계(1978~83년)에는 ‘농가생산청부제’ 수용 등 농촌개혁이 중심이었는데 이는 중앙 정부가 주도한 개혁이라기보다는 일반 농민에 의한 아래로부터의 자생적 개혁이 중앙 정부에 의해 승인을 받은 성격이 강했다.¹²⁾ 중국의 농민들은 1950년대의 대기근으로 집단농장인 ‘인민공사’를 불신하게 되었고, 1960년대 초에 이미 청부제와 유사한 농업개혁을 자생적으로 시도하기도 하였다. 이 시도는 1964년 마오쩌둥에 의해 무산 되기는 하였으나 농민들은 청부제의 매력을 알고 있었고, 이는 1970년대 후반의 농업 개혁을 용이하게 이끈 요인이 되었다.

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

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

베트남도 마찬가지였다. 1979년 베트남의 캄보디아 침공으로 인한 국제사회의 경제 제재와 1980년대 중반 고르바초프의 등장으로 인해 소련의 원조가 급감하자 베트남 공산당은 이전의 체제보완적 정책에서 진일보한 도이며이 경제개혁정책을 채택하게 된다. 이 정책은 시행 초기인 1987~88년에는 내부 반발 등으로 제대로 추진되지 못하다가 구소련이 붕괴되기 시작한 1989년에 이르러서야 베트남 정부의 위기의식으로

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

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

배급제를 폐지하고 국영기업에 대한 경영자율권을 부여하면서 본격적으로 시행되게 된다.

2. 중국과 베트남 개혁·개방 추진 시 대외경제 여건의 차이

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

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

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

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

연해지역의 경제특구를 중심으로 대외 개방을 적극 추진할 수 있었다.

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

3. 지속적인 개혁의 선순환이 가능했던 요인

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

중국의 시장경제로의 이행 과정에서 중국 공산당이나 정부 고위층 등이 기득권층을 형성하여 정보 독점, 특혜 부여 등으로 정치체제의 권력과 권위를 이용하여 시장경제에서의 부를 독식하여 새로운 부유층으로 부상하였다. 대규모 국유기업의 상당수가 권력층이나 그 친인척에 의해 관리되고 있으며, 현재까지도 새로이 창립된 민간 기업가의 약 1/3이 중국 공산당원이라고 한다.¹⁵⁾ 이러한 상황을 우리는 일반적으로 ‘정실 자본주의(crony capitalism)’로 규정하고 비판한다. 하지만 중국이나 베트남 공산당이

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

사회주의 정치체제 유지를 전제로 그들에게 생소한 시장경제적 요소 도입을 통한 개혁·개방을 하기 위해서는 기득권층의 이익이 보전되는 ‘통제 가능한’ 개혁이어야 했을 것이다. 베트남도 비슷한 과정을 밟아왔다. 개혁이 지속되면서 기존 기득권층 외에도 개혁에 의해 혜택을 받는 집단이 생겨서 그 집단이 개혁에 대한 지지 세력이 되어야만 지속적인 개혁을 위한 인센티브 구조가 구축될 것이다.

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

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

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

상당수는 ‘중국이나 베트남식의 경제개혁’이라는 표현을 사용할 때 이들 국가들이 개혁·개방 초기부터 우리가 일반적으로 ‘상정’하고 있는 자본주의 시장경제에 입각한 본격적인 개혁 프로그램을 가동했다고 생각한다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 중국과 베트남 모두 개혁·개방 초기에는 체제의 근본적 질서를 유지하는 ‘체제 내적 개혁’ 또는 ‘체제 보완적 개혁’에 한정되어 있었다. 그래서 상당수의 학자들은 북한의 2002년 7·1조치와 그 후속조치가 중국의 1978~84년 초기 개혁 기간에 자생적으로 시행되었던 조치와 ‘일정부분’ 유사성이 있다고 본다. 특히 베트남의 1979~81년에

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

시행되었던 신경제계획의 시행¹⁷⁾과 그 부작용, 이어서 1983~84년 베트남 공산당의 전면적인 사회주의 재통제는 김정일 시대 후반기(2005년~11년)의 상황과 상당히 유사하다고 본다.¹⁸⁾

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

우호적인 대외환경은 개혁·개방 시작의 필요조건은 아니지만 지속적인 개혁·개방과 성공을 위한 필요조건이다. 동구 체제전환국과 중국·베트남의 친시장경제적 변화들은 모두 국제환경 개선과 더불어 서방국가들과의 관계개선이라는 공통된 조건하에서

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

18) 자세한 논의는 권율, “베트남 개혁·개방 모델이 북한에 주는 시사점,” 『수은북한경제』 (서울: 한국수출입은행, 2005).

19) 북한은 개혁·개방이라는 표현에는 적극적으로 거부감을 표시하고 있으며, 자신들은 북한 나름의 ‘개혁 조치’ 즉, ‘경제관리개선조치’를 취하고 있다고 주장한다. 북한 당국은 소위 ‘6·28 조치’가 서방에서 부르는 개혁·개방과 같은 뜻으로 해석되는 것을 경계하고 있는 것으로 전해졌다. 북한 소식통들은 북한 당국이 주민대상 강연회에서 “무료교육이나 무상치료와 같은 사회주의적인 정책들은 그대로 유지된다”며 “새로운 경제관리체계는 제국주의자들이 떠드는 ‘개혁·개방과는 아무런 관련이 없는 우리만의 사회주의 경제 시책”이라고 거듭 강조했다.

20) 일부 언론에서는 6·28조치가 계획경제와 배급제의 포기라고 규정하는 등 큰 관심을 표시하고 있다(미국 자유아시아방송, 2012년 8월 9일). 한편 국정원은 “김정은이 사회주의 원칙 고수를 가이드라인으로 제시하고 있어 근본적인 개혁·개방을 기대하기는 어렵다”고 전망했다. 반면, 이상숙, “김정은 체제의 권력 구조와 경제 개혁·개방정책 추진 가능성,” 『주요 국제문제분석』, 2012년 7월 23일 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2012)은 중국과 베트남의 개혁·개방 시기 권력구조 변화사례를 검토하면, 군과 정의 분리와 내각의 권한 강화가 공통적으로 나타나는 현상이라고 한다.

가능하였다. 북한은 2000년 남북정상회담과 북미 관계개선 무드를 타고 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’를 시행하였으나, 2002년 10월 우라늄농축프로그램의 존재와 관련된 제2차 북핵위기로 대외환경이 급격히 악화됨에 따라 ‘대외개방 없는 체제 내 개혁 조치’인 7.1조치는 성공할 수 없었다. 북한에 우호적인 대외환경은 핵문제가 해결 과정에 들어서지 않으면 조성되기 쉽지 않을 것이다.

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

IV 북한의 개혁·개방 촉진과 개발협력의 역할

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

개발협력(development cooperation)이란 용어는 이전에 개발지원(development assistance)이라고 부르던 것이 수원국의 입장을 감안하여 일방적인 ‘지원’에서 상호적인 ‘협력’으로 바뀐 것으로 그 내용은 대부분 동일하다. 개발협력은 지원의 수혜층

에게 지원물자가 전달되었는지를 확인(모니터링)하면 되는 인도적 지원과는 달리 인도적 지원보다 더 엄격한 지원요건 적용과 정책적 고려가 전제되고 있다.²¹⁾ 국제 금융기구의 개발협력은 대부분 정책지원조건(conditionality) 또는 상응한 조건이 부과된다. 국제금융기구는 개별 프로젝트에 적용되는 정책지원조건 외에도 정기적인 정책협의 과정을 통하여 회원국에 개혁·개방정책을 권고하게 된다. 이러한 정책권고를 지키는 것이 의무사항은 아니지만 회원국이 좋은 조건의 양허성 자금 지원을 수혜하기 위해서는 이들 국제금융기구로부터 경제운용, 경제구조 및 경제정책, 사회통합·평등 정책, 공공부문 관리 및 제도에 관한 실적평가에서 좋은 평가를 받아야 한다.²²⁾ 양자 간 개발협력의 경우에도 국제관례 또는 국제규범이 존재한다. 특히 원조 선진국의 모임인 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC) 가입국인 경우에는 이 국제 규범을 준수해야 한다.²³⁾ 국제금융기구는 OECD DAC과 협력하여 국제원조사회의 개발협력을 선도하고 있다.

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

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

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

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

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

캄보디아로부터 철군한 뒤에야 국제사회와의 개발협력을 재개할 수 있었다.

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

V 대북 개발협력 추진 과제와 전망

1. 북한의 개발협력 경험과 한계

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

북한에 상주한 UN 기구와 양자 간 개발지원기관은 북한의 요청에 따라 2006년부터는 개발협력사업을 추진하기 시작하였다.²⁶⁾ 그러나 2006년 10월 북한의 제1차

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

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

26) 평양에 주재하는 UN 기구는 유엔개발계획(UNDP), 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA) 등 6개이며, 이외 스위스, 이탈리아, 유럽

핵실험과 2009년 5월 제2차 핵실험 등 북한과 국제사회의 개발협력은 지금까지 별로 진전된 것이 없었다. 북한이 개발협력을 주도하고 있는 세계은행 등 국제금융기구에 미가입국인 것도 국제사회와 북한과의 개발협력이 지지부진한 이유 중의 하나이다. 다만 2006년 북한에서 활동하고 있는 UN 기구와 북한 당국 간에 개발협력을 추진하기 위한 ‘유엔-북한 협력을 위한 전략 체계, 2007~2009’(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2007-2009)가 합의되었다.²⁷⁾ 그러나 미국이 UNDP의 예산전용 의혹을 제기하고 이에 따라 2007년부터 2009년까지 평양에서 UNDP 사업이 중단됨으로써 이 전략체계는 실행되지 못하였다. 2009년 UNDP 관련 의혹이 해소되고 UNDP가 평양에 복귀하자 유엔과 북한 사이의 협력을 위한 새로운 문서를 작성하기 시작하였다. 이에 따라 ‘유엔-북한 협력을 위한 전략 체계, 2011~2015’가 다시 작성되었다. 이 전략문서에서 유엔과 북한은 전략적 우선순위 과제로 첫째, 사회개발, 둘째, 경제 관리와 지식을 위한 협력, 셋째, 영양, 넷째, 기후변화와 환경을 선정하였다.²⁸⁾

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

연합집행위원회(EU Commission)가 개발협력 관련 평양주재사무소를 운영하고 있다.

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

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

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

2. 국제협력을 통한 대북 개발협력 추진 과제

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

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

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

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

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

VI

마치며

북한의 개혁·개방 실행 가능성, 그 실행 시점에 대한 질문은 북한이 나아갈 개혁·개방 과정상 현재 어디에 위치하고 있는가로 바꿀 수 있다. 중국과 베트남의 개혁·개방 과정을 고찰해보면, 모든 ‘본격적인’ 개혁은 처음부터 중앙 당국의 명확한 개혁 의지에 의해 시작된 것이 아니라 초기에는 통제 가능한 ‘체제 내 개혁’으로 시작되었던 것이 어떤 계기를 통해서 ‘본격적인’ 개혁으로 발전하게 되었다는 것을 발견하게 된다. 2002년 7·1조치와 최근 소위 ‘6·28 조치’로 알려지고 있는 북한의 변화 움직임은 아직은 ‘체제 내 개혁’으로 보인다. 즉, ‘6·28 조치’는 현재(8월 19일)까지 언론에 보도된 내용으로 볼 때, 큰 그림에서는 7·1조치와 그 후속 조치들로 인해 북한 경제에 자생적으로 발생한 변화를 또 다시 일정부분 수용하는 형태를 취하고 있으며, 북한 당국이 새로이 앞서나가는 조치를 취한 것은 거의 없는 것 같다. 그렇다 하더라도

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

북한이 언젠가는 ‘개혁·개방’의 길로 나가게 될 가능성은 충분하다. 문제는 언제, 어떤 식으로, 개혁·개방의 길을 밟을 것인가이다. ‘북한식 개혁·개방’이 중국/베트남 식과 어떻게 다를지도 관심거리이다. 또 다른 문제는 북한 당국의 의도와 이를 수행할 능력의 괴리가 발생할 수도 있다는 점이다.

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


북한의 개혁·개방과 국제사회 편입을 통한 정상국가화를 추구하는 우리 입장에서는 북한이 최대한 빨리 IMF, 세계은행의 회원국이 되는 것이 우리의 국익에 합치한다. 그런데 북한의 IMF 가입은 북핵 문제의 해결과정과 연계될 가능성이 높다. 우리 정부는 6자회담의 ‘일정한’ 진전이 있으면 미국, 일본, EU 등이 북한의 IMF 가입을 수용하도록 설득해야 할 것이다. 한국, 미국, 일본, 중국 등 국제사회가 북한의 개혁·개방을 진정성 있게 바라보고, 그 시점을 앞당기고 싶다면 북한의 국제금융기구 가입을 적극 지원해야 할 것이다. 우리 정부는 북한을 일단 국제금융기구에 가입시켜서 통계 작성, 시장경제, 체제전환국의 경험 등에 대한 기술지원을 통해 국제사회의 관례에 적응하도록 유도하는 것이 북한의 개혁·개방에 도움이 된다는 논리로 국제사회를 설득해야 한다. 북한도 국제금융기구에 가입하는 것이 북한경제의 중국에의 과도한 의존을 줄이고 소위 ‘경제강국’이 되기 위한 긴 장정의 첫걸음을 내딛는 유일한 길이란 것을 인식해야 할 것이다.

북한의 개혁·개방을 유도할 수 있는 방안을 논의할 때 중국의 존재가 중요하다. 베트남은 구소련이 붕괴되고 외부 지원이 끊긴 뒤 이를 대체할 수 있는 세력을 구할 수 없었기 때문에 본격적인 개혁·개방에 돌입할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 이에 반해서 북한에게는 중국이라는 최종대부자(lender of last resort)³³⁾가 존재한다. 중국은 북한과의 혈맹관계에서 정상적인 국가관계로의 변환을 모색하고 있다.³⁴⁾

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

34) 중국은 북한과의 경제협력의 원칙으로 오래전부터 “양국 정부가 인도하되 기업이 주축이 돼 시장을

그렇지만 중국은 북한 체제가 붕괴될 정도의 위기가 발생하면 북한 체제가 무너지지 않도록 관리할 가능성은 매우 높다.

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

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

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

〈참고문헌〉

- 강선주, “신 국제 질서 논의: ‘워싱턴 컨센서스’와 ‘베이징 컨센서스.’” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2009.
- 권 올, “베트남 개혁·개방 모델이 북한에 주는 시사점,” 『수은북한경제』. 서울: 한국수출입은행, 2005.
- 김기수, “중국의 경제적 팽창과 그 한계: 베이징 컨센서스와 관리자본주의(managed capitalism)의 문제점.” 『세종정책연구 2011-22』. 경기: 세종연구소, 2011.
- 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- _____, “개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점.” 『정책자료 2009-106』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 이상숙, “김정은 체제의 권력구조와 경제 개혁·개방정책 추진 가능성.” 『주요 국제문제분석』. 2012년 7월 23일. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2012.
- 이상준·김원배, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅱ): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 이종무·임강택·김석진, 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011년 6월.
- 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 장형수, “북한 체제의 개혁·개방 가능성과 우리의 역할에 대한 재고찰.” 비공개 논문, 2012.
- _____, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』. 2008년 봄호, 서울: 한국수출입은행, 2008.
- _____, “국제규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』. 2008년 봄호, 서울: 현대경제연구원, 2008.
- 장형수·김석진·김정수, “국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구.” 『경제인문사회연구회 협동연구 11-15-04』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 장형수·김석진·송정호, “북한 개발지원을 위한 국제협력방안.” 『경제인문사회연구회 협동연구 09-15-04』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 장형수·송정호·임을출, “다자 간 개발기구의 체계 및 활동.” 『경제인문사회연구회 협동연구 08-08-06』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 조 민·한기범·김성배·장형수, “남북 친화력 확대 방안: 포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향.” 『KINU 통일대계연구 2011-02』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09).” 서울: 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2009.
- Denizer, Cevdet, Jean-Jacques Dethier and Alan Gelb, “Development Economics and The International Development Association,” Policy Research Working Paper 5541. World Bank: Washington, DC, January 2011.
- Ramo, Joshua C. The Beijing Consensus. London: The Policy Center, 2004.
- Vo, Tri Thanh and Hyoungsoo Zang, “Lessons and Implications of Vietnam’s Reforms in 1976-89 for North Korea,” 『국제문제연구』. 제11권 제1호, 통권 41호, 서울: 국가안보전략연구소, 2011. pp. 195~231.
- Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform,” John Williamson (eds.) Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.