

## ‘강성대국 진입’을 위한 북한의 도전과 과제: ‘경제강국 건설’과 대중국 의존 심화의 딜레마

- 일시 | 2012년 3월 20일 (화) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 프레스센터 19층 기자회견장
- 주최 | 평화재단 평화연구원

### ■ 프로그램

13:30	(30)	접 수	
14:00	(3)	개 회	
14:03	(5)	여는말	김형기 (평화재단 평화연구원 원장)
14:08	(7)	사 회	박명규 (서울대학교 통일평화연구원 원장)
14:15	(20)	발 표 1	김정은 체제의 북한, ‘경제강국 건설’의 전략과 과제 홍익표 (대외경제정책연구원 전문연구원)
14:35	(20)	발 표 2	북·중경협 심화가 북한에 야기하는 도전과 기회 양문수 (북한대학원대학교 교수)
14:55	(20)	발 표 3	자립과 의존의 딜레마 극복을 위한 북한의 선택 이상숙 (외교안보연구원 객원교수)
15:15	(10)	토 론 1	양운철 (세종연구소 통일전략연구실장)
15:25	(10)	토 론 2	이영훈 (SK경제경영연구소 연구위원)
15:35	(10)	토 론 3	박형중 (통일연구원 선임연구위원)
15:45	(15)	휴 식	
16:00	(50)		질의응답 및 전체토론
16:50	(10)	닫는말	
17:00		폐 회	

## 차례

인 사 말	.....	3
발 표 1	김정은 체제의 북한, ‘경제강국 건설’의 전략과 과제.....	5
	홍익표 (대외경제정책연구원 전문연구원)	
발 표 2	북·중경협 심화가 북한에 야기하는 도전과 기회.....	22
	양문수 (북한대학원대학교 교수)	
발 표 3	자립과 의존의 딜레마 극복을 위한 북한의 선택.....	39
	이상숙 (외교안보연구원 객원교수)	

## I 인사말

북한은 2012년이 ‘강성대국을 선포하는 역사적인 해’가 될 것으로 선전해 왔습니다. 북한의 강성대국 논리로 보면 사상강국, 정치강국, 군사강국은 이미 김일성 주석, 김정일 위원장의 시대에 이루어졌다고 할 수 있습니다. 그렇다면 이제 경제강국 건설은 새로운 리더십으로 등장한 김정은 정권의 몫으로 남게 되었습니다.

그러나, 지금의 현실을 감안하면 북한으로서는 경제강국 건설이 지난한 과제라고 하지 않을 수 없습니다. 북한의 대중국 무역의존도가 90%에 육박하는 상황에서는 스스로 말하는 ‘자립적 민족경제의 튼튼한 토대’를 구축하는 일은 기대하기 어려울 것으로 보여집니다. 남북경제협력이 단절된 상황에서 경제강국 건설을 위해서는 더욱 중국에게 의존할 수밖에 없는 현실은 북한에게는 극복해야할 딜레마일 것입니다.

이에 평화재단 평화연구원에서는 경제강국 건설과 관련하여 북한이 제반 상황을 어떻게 인식하고 있으며 어떤 전략을 세워놓고 있는지 그들의 시각으로 바라보는 한편, 그 한계를 진단해보는 시간을 마련하였습니다. 또한 경제강국 건설의 과정에서 중국과의 경제협력 심화가 북한에 미치는 영향은 무엇이며, 대중국 의존에서 벗어나기 위해 북한이 어떤 길을 선택해야만 하는 것인지에 대해서도 함께 논의해 보고자 합니다. 깊은 관심과 많은 참여 바랍니다. 

2012년 3월  
평화재단 평화연구원 원장  
김형기



# 김정은 체제의 북한, ‘경제강국 건설’ 의 전략과 과제

홍익표 대외경제정책연구원 전문연구원

1. 시작하는 말
2. 경제발전 노선: 국방공업의 우선적 발전과 경공업·농업의 동시적 발전
3. ‘제2의 산업화’와 ‘계획·시장의 결합’
4. 2012년 강성국가의 대문을 여는 해: ‘함남의 불길’과 ‘지식경제강국’
5. 맺는 글

## 김정은 체제의 북한, ‘경제강국 건설’의 전략과 과제

홍익표 대외경제정책연구원 전문연구원

### 시작하는 말

지난해 12월 김정일 국방위원장의 갑작스러운 사망으로 인해 한반도를 둘러싼 정세는 한층 긴박해졌다. 북은 김 위원장의 사망 이후 김정은 당 중앙군사위 부위원장 중심으로 장의절차를 진행하면서, 새로운 지도체계를 빠르게 구성하였다. 김 부위원장의 짧은 후계체제 준비 기간, 젊은 나이와 경험 미숙 그리고 ‘최악의 경제상황’ (?) 등으로 인해 내부적으로 혼란이 야기될 가능성이 높다는 국내외 분석과는 달리, 상당히 안정적·체계적으로 후계체제가 자리잡아 가고 있는 것으로 보인다.

김정은 체제는 김 위원장 생존시의 기존 노선과 정책을 승계할 것으로 전망되고 있다. 이는 김 위원장 사망 이후 ‘혁명전통의 계승’ 과 ‘유훈통치’ 를 강조하고 있는데 서도 잘 나타나고 있다. 북측 지도부로서는 김 위원장 서거라는 국가적 위기 속에서 변화보다는 기존 노선의 유지와 안정을 선택한 것으로 보인다.

북의 새로운 지도자의 등장과 함께 금년 중에 남측은 물론 주변 국가들의 정권교체가 예정되어 있다는 점에서 한반도 정세는 그 어느 때보다 불확실성이 높다. 그런 점에서 새롭게 등장한 김정은 체제의 정책방향과 북을 둘러싼 대외환경에 대한 세심한 분석과 전망이 절실히 요구된다.

김 위원장 사망 이후 북의 최대 과제는 역시 김정은 체제의 조기 안정화라고 할 수 있다. 북은 김 위원장의 급서에도 불구하고 김 부위원장을 중심으로 한 새로운 지도체제를 출범시키면서 빠르게 정치·사회적 안정을 회복하고 있는 것으로 보인다. 북측 당국은 김 위원장 사후 발표된 주요 문건이나 보도매체 등을 통해 김 부위원장을 ‘위대한 영도자’, ‘당중앙위원회 수반’, ‘주체혁명의 계승자’ 등으로 격상시켰다. 또한 김 위원장에 대한 추도기간이 끝난 직후인 12월 30일에는 당 정치국회의를 열고 김정은을 인민군 최고사령관으로 선포하였다. 이와 같이 북이 김 위원장 사후 큰 혼란 없이 신속하게 대응할 수 있는 것은 2010년 9월의 당 대표자회의를 통해 사실상 후계체제의 가동에 들어갔을 뿐만 아니라, 김 위원장 유고에 대비한 위기관리 매뉴얼도 이미 마련되었던 것으로 볼 수 있다.

## 경제발전의 목표: 사회주의 경제강국

1990년대 후반 최악의 경제위기를 벗어난 북한은 김정일 체제의 공식출범과 함께 ‘사회주의강성대국 건설’을 국가발전전략 목표로 제시하였다. 북한은 사상 및 군사 분야에서는 이미 강성대국 목표에 도달하였다는 입장 하에 경제 분야에서의 ‘사회주의 경제강국 건설’을 최대 현안과제로 제시하였다.

북한은 사회주의경제강국을 “근로자들에게 사회주의사회에 맞는 자주적이고 창조적인 경제생활을 원만히 보장할 수 있는 발전된 국가경제력을 가진 나라”라고 정의하고 있다.<sup>1)</sup> 이를 위해서 국가경제는 1)생산수단이 사회적 소유에 기초해야 하며, 2)물질적 부를 풍부히 창조해야 하고, 3)인민의 요구와 이익에 의한 분배 등이 기본전제로 되어야 한다고 주장한다.

사회주의경제강국 실현을 위한 실질적 과제를 살펴보면, 첫째가 자립성과 주체성이 철저히 보장된 민족경제의 수립이다. 북한은 자력갱생과 대외경제 교류가 대립하지 않는 것으로 보고 있으며, 자립경제노선은 자급자족적 경제나 폐쇄경제와는 다르다는 점

---

1) “사회주의 경제강국은 주체적 입장에 튼튼히 선 자립적 민족경제, 최첨단 과학기술의 끊임없는 발전에 의거해서 빠른 속도로 발전하는 고도로 현대화된 경제, 인민들의 자주적이며 창조적인 물질문화생활을 참담게 보장해주며 국가의 통일적 지도밑에 계획적으로 발전하는 경제를 가진 강국이다. 이는 ‘고도 경제성장’과 ‘고도 기술경제’를 운운하는 계국주의자들의 ‘경제대국’과는 근본적인 차이를 갖고 있다”(주성일, “위대한령도자 김정일동지께서 경제강국 건설의 튼튼한 토대를 마련하기 위한 투쟁에서 쌓아올리신 불멸의 령도업적,” 『경제연구』(2011. 1), p.2).

을 강조한다. 자립성과 주체성이 보장된 민족경제 수립을 위해서는 ① 다방면적이고 조화로운 경제구조, ② 자체의 원료·연료·동력기지, ③ 자국 실정에 맞는 경제운용 방식, ④ 자기 인민에 복무하는 경제 등이 실현되어야 한다는 것이다.

둘째, 사회주의경제강국 실현을 위해서는 모든 경제 부문의 현대화·정보화가 실현되어야 한다는 것이다. 현대적인 과학기술에 기초한 자력갱생에 의해서만 경제강국 실현이 가능하다는 것이다. 첨단과학의 중요성을 강조하고 정책적 우선순위를 부여하고 있다는 점에서 1950-60년대의 자력갱생과 2000년대 자력갱생은 질적으로 차별된다고 볼 수 있다. 경제 부문의 현대화, 정보화를 위해서는 ① 모든 경제 부문이 현대적 기술로 장비된 나라, ② 모든 생산·경영활동이 정보적 과정으로 진행되는 나라를 만들어야 한다고 지적한다. 이러한 방향 하에서 과학기술 발전의 중요성과 컴퓨터를 중심으로 한 정보통신산업 육성의 중요성이 제기된다.

셋째, 사회주의경제강국 실현을 위해서는 인민의 풍요로운 물질문화생활의 향유가 보장되어야 한다는 점이다. 북한경제는 1990년대 중반 이후 계속된 경제난으로 인해 식량 및 생활소비품의 충분한 공급이 이루어지지 못하고 있다. 인민생활 향상과 관련된 물자의 원활한 공급과 함께, 모든 근로자의 안정된 일자리 보장(창조적 노동생활) 및 사회주의분배 실현, 국가적 추가혜택 제공(의료, 교육 등) 등이 중요한 과제로 나서게 된다.

넷째, 사회주의 경제강국 실현을 위해서는 강력한 자위적 군사력에 의한 안보 유지이다. 이는 선군경제발전전략이 사실상 경제 부문에 국한된 것이 아니라 현재 북한이 당면한 대내외적 정세를 바탕으로 제시된 발전전략이라는 것을 의미한다. 북한 당국은 이를 위해 자체의 위력한 국방공업체제 수립을 최우선과제로 제시하고 있다.

## 경제발전 노선: 국방공업의 우선적 발전과 경공업·농업의 동시적 발전

경제강국이라는 정책 목표 및 과제를 실현하기 위해 제시된 경제발전전략이 ‘선군 경제발전전략’이다. 북한은 선군경제건설의 전략적 노선<sup>2)</sup>으로 ‘국방공업의 우선적 발전과 경공업·농업의 동시적 발전’을 제시하였다. 이는 김일성시대의 ‘중공업의 우

---

2) 선군시대 경제사상 해설, 20-30쪽.

선적 발전, 경공업·농업의 동시적 발전' 을 계승한 것으로 평가된다. 이러한 발전노선은 선군시대 요구를 반영한 것으로, 군사중시·군사선행의 원칙에서 혁명과 건설의 전략전술 수립 및 실천되기 때문이다.

국방공업의 우선적 발전의 기본방향은 ①국가투자에서 국방공업 몫의 충분한 조성, ② 국방공업에 설비·자재·전력·노동력 등의 최우선적 보장 ③ 국방공업을 다른 경제 부문보다 선행한다는 것이다. 이처럼 국방공업을 여타 부문보다 우선하는 것은 국방공업의 전략적 지위와 관련되어 있다. 우선, 국방공업부문의 최신과학기술 성과를 다른 경제부문으로 보급함으로써 경제전반의 현대화 및 과학화를 추동할 수 있으며, 국방공업 활성화로 중공업제품 수요 증대에 의한 중공업 발전 추동된다는 것이다.

선군시대 경제과제의 특성은 국방건설, 경제건설, 인민생활문제 해결의 결합문제이다. 국가를 보위하고 사회주의를 고수하면서, 인민생활 향상문제 해결의 올바른 결합은 말처럼 쉬운 과제가 아니다.

국방공업의 우선적 발전의 기본조건- 경공업·농업보다 중공업의 발전 속도의 선행이다. 예를 들면, 금속기계·전자자동화공업의 발전 → 병기공업 발전, 전력·석탄공업과 철도운수부문의 발전 → 군수공업 생산의 정상화, 중공업의 발전 → 경공업·농업의 기계설비, 원료, 연료, 자재, 비료, 농약 등 보장 등으로 연결된다는 것이다. 국방공업 발전을 위한 정책과제로 제시된 것이 ① 군수생산의 높은 수준에서의 정상화 및 군수품 품질 향상 ② 국방공업의 자립성 강화 및 현대화·정보화 실현 ③ 전당·전군·전민의 국방공업 지원- 물질기술적 보장사업 강화이다. 한편, 경공업·농업의 동시적 발전을 위해서 경공업·농업의 국가투자 및 생산자원분배를 국방공업 다음에 위치하고, 경공업·농업의 동시발전으로 인민생활의 결정적 향상을 도모하는 것이다.

경공업 부문의 정책과제는 기본적으로 인민소비품 생산 증대이다. 이를 위해 기존 경공업 토대 이용 및 기술개선 적극 추진, 원자재문제를 해결해야 한다. 또한 중공업과 국방공업부문의 모든 공장·기업소의 생필품을 생산하여 공급부족을 해소하는데 기여하는 한편, 지방단위에서의 각종 내부예비 탐구 동원이 실행되어야 한다.

농업 부문의 정책과제는 가장 중요한 것이 주체농법(적지적작, 적기적작 원칙)을 고수하면서, 1990년대 후반이후 제기된 당의 농업혁명방침(종자혁명, 감자농사혁명, 이모작 발전, 토지정리사업 등)을 철저히 실천하는 것이다. 우선 농업과학기술의 발전을 통

해 농업의 공업화·현대화를 실현하고, 농업에 대한 공업의 지원, 농촌에 대한 국가적 보장사업도 강화해야 한다. 우수한 간부와 제대군인의 농촌 파견도 진행되고 있다.

선군시대 경제건설의 원칙적 방도는 선군정치방식에 의해 인민군대를 경제건설에서 핵심 주력화하고, 군대와 인민의 일심동체, 혁명적 군인정신과 투쟁기풍을 확립하는 것이 우선된다. 따라서 인민군대는 경제과제 수행에 적극 참여하는데, 주요 사업으로는 ① 대규모 토지정리사업의 모범 창조, ② 각종 현대적인 공장 건설, ③ 종자혁명·감자농사혁명 수행, ④ 전력·석탄공업 정상화의 돌파구 등이다. 또한 선군경제발전노선은 사회주의원칙을 고수한다. 이는 집단주의에 기초한 사회주의경제관리 체계·질서 정비하고, 경제관리방법을 사회주의경제의 본성과 현실발전의 요구에 맞게 개선, 완성해야한다는 것이다.

## **‘제2의 산업화’ 와 ‘계획·시장의 결합’**

선군시대의 북한을 평가할 때 일단 체제위기와 정권붕괴의 위기는 일단 지나갔다고 보아야 할 것이다. 북한경제는 1990년대의 마이너스성장의 경제침체기에서 2000년대에는 대혁신·대비약(단번도약)의 희망을 표명할 정도로 경제성장기로의 전환 가능성이 높다. 북한당국은 선군시대에 들어와 전반적인 경제사정의 어려움(식량난·에너지난·원자재난)에도 불구하고 국방공업에 집중하여 핵미사일 등의 군수산업분야에서 일정한 성과를 거두었고 그 성과의 밑바탕에는 ‘혁명적 군인정신’ 과 ‘과학기술’ 이 있었다고 인식하고 있다.

외부의 시선에서 보면 북측이 ‘혁명적 군인정신’ 을 강조하는 것을 낡은 방식의 재현으로 이해할 수도 있지만 북한 사회의 정신적 바탕이 ‘혁명 우선’ ‘사상정신 우선’ ‘집단주의 우선’ 등에 있고 ‘고난의 행군’ 을 헤쳐나간 정신적 뿌리가 ‘혁명적 군인정신’ 이라는 점을 무시해서는 북한의 사회적 동력을 올바르게 파악하기가 어렵다. 북한은 이제 그들 스스로 정치사상강국·군사강국의 반열에 올라섰고, 이제 남은 과제는 경제강국 건설이라고 보고 있다.

과거 사회주의체제는 중공업 우선의 불균형 성장전략을 통해 빠른 경제성장과 경제의 규모를 늘리는 외연적 경제성장 전략에 치중해왔다. 그 결과 경제현장의 비효율성과 경공업 및 소비재 부문의 위축이 일반적인 현상으로 나타나고 있다. 북한 역시 1950년

대 이후 중공업 우선 농업-경공업 동시발전전략을 추구해왔지만, 이는 사실상 중공업을 중심으로 한 경제성장 전략이었으며 균형성장보다는 불균형성장을, 경제현장의 효율성을 중시하는 내포적 성장보다는 규모 확장에 치중하는 외연적 성장에 매달려왔다.

그러나 변화된 경제현실은 북한의 경제발전전략에서의 변화도 강제하고 있다. 우선 실리사회주의가 강조되고 7.1조치가 시행된 이후 북한 경제에서 나타난 가장 큰 변화는 실리와 이윤의 강조이다. 즉, 과거의 외연적 성장보다는 내포적 성장이 보다 중요한 발전과제로 제기된 것으로 볼 수 있다. 최근 북한이 경제와 과학기술의 접목에 주력하는 것도 내포적 성장전략의 일환으로 이해할 수 있다. 또한 1990년대 중반 3대 제일주의를 통해 경공업과 농업, 무역을 중시하였으나, 이후 다시 선행부문과 중공업을 중시하는 노선으로 전환하였고 최근 북핵위기가 제기되면서 다시 국방공업을 최우선시하고 있다. 그러나 이는 과거의 중공업우선 노선과는 분명 차이가 있다. 최근 선행 부문의 증시는 전력·석탄·금속·철도·운수 등과 같이 전체 산업부문의 정상화에 필수적인 부문들이고 여타 산업의 전후방 효과가 큰 부문들이다. 또한 북한 당국이 생산정상화에 주력하고 있는 중공업 부문들도 농업·증산 및 생필품 생산 확대와 직간접적으로 관련되어 있다는 점을 감안해야 한다.

경제강국 건설의 방법론은 군사강국 정책 시기에 빛을 발하였던 ‘혁명적 군인정신’ 과 ‘과학기술’ 을 그대로 활용하겠다는 것이다. 지난 2009년 신년공동사설에서 군대관련 담론 속에서 “인민을 돕자” 는 구호를 높이 들 것을 강조한 것도 이제는 국방공업의 성과에 기초하여 민간산업부문의 발전에 역량을 집중시키겠다는 정책의지를 보여주는 것이며, 2010년부터 강조되고 있는 인민생활 개선을 위한 농업 및 경공업 중시도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. ‘회복의 경제’ 에서 ‘풍요의 경제’ 까지 가기에 많은 시간이 걸릴 수 있겠지만, 북한당국은 일단 2012년을 ‘경제강국의 대문을 여는 해’ 로 정해놓고 있다. 2009년부터 약 4년간을 ‘경제성장기’ 로 설정하고 제2차 산업화 추진을 위해 본격적인 노력을 기울이겠다는 것이 북한당국의 국가전략이다.

이러한 북한의 선군경제 발전전략, 즉 경제강국 건설노선과 전략을 외부식으로 표현하면 ‘새로운 단계의 산업화’ 전략이라 할 수 있다. 북한의 경제성장과 발전의 시기를 크게 나눠보면 1960~70년대의 ‘중공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’ 을 추구할 제1차 산업화 추진기라 할 수 있을 것이며, 1980년대 이후 대외환경의 악화에 따른 경제조정기와 침체기를 겪었으며 2000년대 들어와 ‘선군시대’ 로 규정되는 새로운 환경 하에서 제2차 산업화 추진기를 맞이하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 구분은

물론 자의적이고, 편의적이라 할 수 있지만 선군시대의 제2차 산업화 추진기를 설명하기에는 적절할 것 같다. 제2차 산업화 추진기에 북한당국이 틀어쥐고 있는 전략노선은 간단히 말해 ‘국방공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’을 추구하는 것이다.

이렇게 보면 1960~70년대의 중공업 우선발전을 국방공업 우선발전으로 대체한 점에서 큰 차이가 없는 듯이 보이지만 선군시대 제2차 산업화 추진기에 들어와 적어도 두 가지 점은 중요한 변화가 있다고 할 수 있다. 하나는 사회주의원칙과 ‘실리’의 결합을 강조한 것이고, 다른 하나는 과학기술 중시정책을 명백히 한 것이다. 이것은 정보기술혁명이 주도하고 있는 21세기라는 세기적 변혁기에 경제의 현대화와 정보화가 매우 중요하다는 인식이 바탕에 깔려 있다. ‘국방공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’ 노선을 내걸고 있지만, 그 저류에는 사회주의원칙과 ‘실리’의 결합을 강조함으로써 과거와는 다른 면모를 보이고 있는 것이다.

북한은 새로운 세기가 과학기술혁명의 시대이기 때문에 오히려 제1차 산업화 추진기에 비해 ‘단변도약’이 가능하다고 보고, 경제정책의 강조점도 ‘단변도약’의 필요성에 맞추고 있다고 할 수 있다. 북한당국도 물론 현시대가 정보기술혁명의 기대를 넘어 녹색혁명의 시대로 진입해야 한다는 것을 알고 있고 녹색혁명과 환경산업의 중요성도 강조하고 있기는 하지만, 기본적으로는 정보기술혁명을 활용한 ‘단변도약’의 희망을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 북한당국의 ‘단변도약’의 꿈을 현실화할 수 있다는 믿음은 핵미사일 등 최첨단 국방공업에서 단기간에 이뤄낸 성과에 기초하고 있다. 핵개발을 국한시켜서 보면 원자력공업이라는 특수한 분야이고 산업연관효과가 그다지 크다고 볼 수 없지만, 미사일 개발과정은 전자공업의 수준 높은 발전을 필요로 하며 발사체 기술은 최첨단 전자장비의 집합체라 할 수 있기 때문에 산업연관효과가 엄청나게 크다고 할 수 있다. 북한당국이나 경제전문가들이 국방공업에서의 성취가 민간경제 분야로 파급시켜나가야 한다고 강조하는 것도 이 때문이다. 북한의 강성대국 건설노선, 그 중에서도 경제강국 건설노선은 제2차 산업혁명의 의지를 담은 것이라 할 수 있다.

한편, 일부 전문가들이 북한식 실용주의 혹은 시장사회주의의 맹아를 ‘실리’에서 찾고 있고, 심지어 주체사회주의는 ‘실리사회주의’라는 표현을 사용하기도 한다. 실용과 실리는 용어 자체로는 상당히 접근성이 있는 유사개념이라 할 수 있겠지만, 중국당국이 개혁·개방정책을 전개하면서 ‘실용주의’ 노선을 공식적으로 표방한 것과는 달리 북한당국은 ‘실리주의’ 노선이라는 용어를 사용하지 않고 사회주의원칙과 실리의 결합을 강조한다. 여기서 북한 경제이론체계를 이해함에 있어 ‘결합’이라는 개념을

잘 들여다볼 필요가 있다. ‘결합’은 좌편향(전통적 의미에서의 계획사회주의노선)과 우편향(시장사회주의노선)을 모두 배격하고 그 사이에서 균형을 찾으려는 북한당국 나름의 ‘균형’ 노선이라 할 수 있다.

이러한 균형 노선은 경제 부문 간의 ‘균형적’ 발전을 강조하는 것에서 시작해 계획적 경제관리와 상품화폐관계의 이용의 배합(가격공간의 합리적 이용), 국가의 중앙집권적, 통일적 지도와 아래 단위의 창발성과 올바른 결합, 유일적 지도와 민주주의의 올바른 결합, 정치도덕적 자극과 물질적 자극의 올바른 결합, 생산과 과학기술의 결합, 정보산업시대의 지능노동과 정보설비기술의 결합 등 경제관리 이론이나 경제건설이론에서 광범위하게 사용된다. 그러니까 북한당국은 과거의 전략적 노선이 올바르다는 전제(이 문제는 정치적으로 혁명의 계승성 문제와도 통한다) 위에서 ‘결합’의 논리로 시대적 변화를 반영하고 있는 셈이다.

따라서, 계획과 시장에 대한 북한의 기본입장은 ‘기본-계획, 보조-시장’이다. 즉, “계획경제를 기본으로 하면서 상품화폐관계와 관련된 경제적 공간들을 보조적 공간으로 하여 계획경제의 일시적인 공백을 메꾸는 방향에서 리용하는 것이 가장 중요한 경제관리 원칙”이라고 강조하고 있다.<sup>3)</sup> 또한 경제건설에서 사회주의원칙은 사회주의 생명선이다. 군사선행의 원칙, 자립의 원칙, 사회주의적 소유제도의 공고발전, 계획성의 원칙, 집단주의 원칙들은 경제건설에서 반드시 틀어쥐어야 할 중요원칙들이다. 당의 령도와 국가적 지도는 경제건설에서 견지해야 할 이러한 원칙들을 고수하기 위한 결정적 담보라고 지적하고 있다.<sup>4)</sup>

김정일 위원장도 2008년 6월에 발표한 한 담화를 통해 이러한 입장을 분명히 하였다. 김 위원장은 「경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬데 대하여 (6월 18일 담화)를 통해 다음과 같은 내용을 강조하였다. “시장에 대한 인식을 바로 가져야 합니다. 우리가 경제관리에서 시장을 일정하게 리용하도록 하였더니 한때 일부 사람들은 사회주의원칙에서 벗어나 나라의 경제를 <<개혁>> <<개방>>하며 시장경제로 넘어가는 것처럼 리해한 것 같은데 이것은 아주 잘못된 생각입니다. 경제지도일군들이 시장과 시장경제에 대한 그릇된 인식을 가지게 되는것은 사상의 빈곤, 지식의 빈곤에 빠져 있다는것을 말해줍니다. …시장은 경제 분야에서 나타나는

3) 리기성, “새 세기 우리식의 사회주의경제리론을 연구하는데서 나서는 중요한 문제,” 『경제연구』, 2007년 2호

4) 류운출, “당의 령도와 국가적 지도는 경제건설에서 사회주의 원칙을 고수하기 위한 결정적 담보,” 『경제연구』, 2006년 1호.

비사회주의적현상, 자본주의적요소의 본거지이며 온상입니다. 시장에 대하여 아무런 국가적 대책도 세우지 않고 그대로 내버려두거나 시장을 더욱 조장하고 그 영역을 확대하는 방향으로 나간다면 불피코 나라의 경제가 시장경제로 넘어가게 됩니다. 그러나 현실적 조건에 따라 국가적 통제 밑에 시장을 일정하게 리용하는 것이 곧 시장경제로 가는 것은 아닙니다. 시장과 시장경제는 같은 개념이 아닙니다, 문제는 시장을 어떻게 보고 대하여 그것을 어떤 원칙과 방향에서 어떻게 리용하는가 하는데 있습니다.”

이러한 북한의 공식입장에도 불구하고 북한경제의 시장화 가능성에 대한 외부의 시각이 강하게 나타나고 있다. 이는 북한경제에 대한 ‘단정적 시각’ 과 ‘시장경제의 돋보기’ 때문이 아닐까 생각한다. ‘단정적 시각’ 이라는 것은 북한 경제가 사실상 붕괴상태이고 경제가 정상적으로 작동하지 않기 때문에(공장가동률 저하와 만성적인 식량생필품 부족, 에너지난 등), 더 이상 연구분석의 가치가 없다는 생각에 뿌리를 두고 있다. ‘시장경제의 돋보기’ 는 소비에트연방과 동유럽 사회주의 경제권이 완전히 붕괴되어 시장경제체제로의 체제전환이 이루어진데다 중국, 베트남 등 일부 사회주의를 유지하는 나라들도 ‘시장사회주의’ 로 전환되어 사실상 사회주의 계획경제를 포기했다는 현실에 바탕을 두고 있다. 결국 사회주의 계획경제시스템은 무너지고 시장메커니즘이 전 세계를 지배하며 사회주의라는 명목 아래 시장에 대한 ‘국가의 역할’ 을 중시하는 정도이기 때문에 ‘시장경제적 질서’ 가 전지구적 현상이고, 북한도 그러한 발전경로(즉 시장사회주의)로 갈 수밖에 없다는 예측과 맞물려 있다. 이 관점에서 보면 북한 경제의 현실에 대한 진단은 많은 노력을 필요로 하지 않는 것이 된다.

그러나 북한당국의 정책 방향을 보면 ‘시장사회주의’ 로 나아갈 생각이 없으며 ‘계획경제적 요소’ 를 오히려 강화하고 있음을 확인할 수 있다. 북한당국의 이러한 정책 방향을 시대에 뒤떨어졌다고 치부하고 북한당국의 생각이 바뀔 때까지 기다릴 수만은 없다. 북한 경제의 현실적 역동성과 경제강국 건설에 대한 집념과 자신감을 허세로만 볼 수도 없기 때문이다. 한편 우리 사회가 ‘신자유주의경제’ 의 물결이 전 지구적으로 휩쓸고 지나갈 때 오직 ‘세계시장과 글로벌리즘만이 살 길’ 이라고 생각하던 때가 있었지만, 미국발 금융위기가 세계를 강타하면서 금융자본주의의 위선과 허상이 적나라하게 드러나고 있음을 우리 눈으로 보고 있다. 세계경제의 위기 속에서 ‘시장경제에 대한 관점’ 도 수정하지 않을 수 없는 국면이 이미 우리 앞에 펼쳐지고 있다. 각 나라들이 이 위기를 극복하는 과정에서 시장메커니즘에 모든 것을 맡기기보다는 ‘국가의 역할’ (각종 경제조정 개입)이 강조될 조짐이 뚜렷하다. 이런 상황에서 ‘시장’ 의 보충적 의미에서 ‘계획’ 의 중요성이 커질 수 있으며, 북한과 같은 ‘계획’ 경제에서 보

충적 의미에서 ‘시장’ 요소의 중요성을 생각할 수도 있는 것이다. 북한식 계획경제의 또 하나의 중대한 ‘중대한 실험’ 으로 볼 수도 있다는 점이다.

## 2012년 강성국가의 대문을 여는 해: ‘함남의 불길’ 과 ‘지식경제강국’

김정은 체제의 등장으로 인해 북의 경제정책이 급변할 가능성은 크지 않으며, 기존의 선군경제발전전략이 상당기간 유지될 것으로 전망된다. 이는 김 위원장 사후에 발표된 북의 주요 문건들에서도 확인되고 있다. 우선, 지난해 12월 30일 정치국회의에서 채택된 결정서에서는 “김정일 동지께서 지피주신 새 세기 산업혁명의 불길, 함남의 불길이 온 나라에 세차게 타번지게 하여 사회주의경제강국건설에서 일대 양양을 일으킬데 대해 언급하고 해당한 과업들을 제시했다” 고 밝혔다. 신년사설에서는 동일한 내용에 대해 김 위원장의 ‘강령적 유훈’ 이라고 강조하였다.

여기서 핵심은 ‘함남의 불길’ 과 ‘새 세기 산업혁명’ 이다. 신년사설에서는 함남의 불길에 대해 “당이 준 과업을 최단기간 내에 최상의 수준에서 해제끼는 완강한 공격전의 기상, 제힘으로 세계에 솟구쳐 오르려는 강한 민족자존의 정신, 자기 고장과 자기 일터에서 강성부흥의 대문을 남먼저 열어제끼려는 선구자의 기질 구현” 이라고 설명하고 있다. 반면, 새 세기 산업혁명에 대해서는 “최첨단 돌파전으로 우리 식의 지식경제강국을 일떠세우기 위한 성스러운 투쟁이며 우리 당이 내세운 사회주의건설의 웅대한 전략적노선” 이라고 설명하고 있다. 이는 기존의 ‘자력갱생 노선’ 과 ‘첨단과학기술’ 을 결합한 경제발전전략을 의미한다.

이러한 경제정책 방향은 김 위원장 생존에 이미 확인되었다. 우선 지난해 10월 김 위원장의 함흥시에 대한 현지도도를 총화하여 “함남의 불길따라 2012년 위대한 승리를 위하여 총공격하자” 는 구호가 『로동신문』 사설(2011. 10. 28일자)에 제시되었다. 또한 김 위원장의 지난해 10월 자강도 현지도도를 총화하여 “지식형 경제강국의 봉화가 온 나라에 타오르게 한 사면” 이라는 『로동신문』 사설(2011. 11. 2일자)과 함께, 12월 17일자에서는 “새 세기 산업혁명” 에 대한 사설도 게재되었다.

신년사설을 중심으로 금년도 경제정책을 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 “강성국가의 대문을 열기 위한 올해의 투쟁에서 빛나는 승리를 이룩함으로써 사회주의강성대국

을 전면적으로 건설하는 새로운 높은 단계에 들어서야 한다” 고 하여 2012년에 ‘경제강국의 대문을 연다’ 는 기존의 목표를 재확인하였다. 또한 이 문장에서 알 수 있는 것은 강성대국으로 발전하는 과정을 몇 개의 단계로 구분하고 있다는 점이다. 일부에서는 최근 북이 ‘강성대국’ 대신 ‘강성국가’ 를 제시함으로써 경제적 목표달성에 힘든 북측 당국이 목표를 축소하였다는 해석을 하고 있다. 그러나 이는 목표축소나 자신감 부족이라기보다는 강성대국 실현과정에 있어 중장기적 전망을 갖고 단계(강성국가 진입→강성국가 실현→강성대국 달성)를 구분한 것으로 보인다.

여기서 주목되는 것은 북이 강성국가 대문을 열기 위한 금년도 목표와 달성여부이다. 북이 ‘2012년에 강성대국의 대문을 연다’ 는 것은 지난 2007년 11월에 개최된 ‘전국지식인대회’ 에서 결정되어, 2008년 신년공동사설에서 공식 표명되었다. 특히, 2012년은 김일성 주석 출생 100주년이 되는 해이자, 김정은 후계체제와도 연관되었던 것으로 보인다. 북측 당국은 현 시기 강성대국의 대문을 여는 것은 ‘경제강국의 대문을 여는 것’ 으로 인식하고 있다는 점에서, 산업정상화와 인민생활 향상에 주력할 것으로 전망된다. 특히, 1990년대 중반이후 지속되어 온 식량과 생필품 부족 현상을 어느 정도 해소하여 인민들의 실생활을 개선함으로써 정치·사회적 안정과 후계체제의 조기 안정화를 도모할 것으로 보인다. 이는 금년도 신년사설에서 3년 연속 농업과 경공업을 주공전선으로 제시한 것에서도 잘 나타나고 있다.

북측 당국이 농업과 경공업의 생산확대를 통해 경제상황 개선의 효과를 주민들이 실감할 필요가 있다고 판단한 것으로 보인다. 1990년대 중반 고난의 행군을 거쳐 1998년부터 강성대국 건설노선을 제시하였지만 북측의 식량과 생필품 부족현상은 계속되고 있다. 2000년대 들어 4대 선행부문의 정상화에 주력하였지만, 일반 주민들의 입장에서는 해당 부문의 정상화가 자신들의 실생활 개선과는 거리가 있다고 느낄 수 있다. 따라서 북측 당국은 강성대국 건설노선과 관련된 경제정책의 정당성을 확보하고 지지기반을 강화하기 위해서는 인민생활의 실질적 개선이 필요하다고 판단한 것으로 보인다. 또한 경공업과 농업부문의 정상화를 통한 식량과 생필품의 공급확대는 거시경제의 안정적 운용 및 계획경제 정상화의 관건이라는 점도 고려한 것으로 보인다.

북측의 경제전문가 발언이나 문건에서 확인된 바에 따르면 2012년 경제강국의 대문을 연다는 것은 1980년대 중후반의 경제수준 회복을 목표로 하고 있다. 북은 현 시기 경제강국 건설에 있어 가장 중요한 과업은 인민경제 모든 부문에서 과거의 최고 생산수준을 돌파하는 것이라고 설명하고 있다. 이와 관련하여 리기성은 『경제연구』(2009년 1

호)에서 “우리가 도달해야 할 최고 생산수준은 사회주의 완전승리를 위한 물질기술적 토대축성에서 커다란 진전이 이룩되었던 1980년 중엽의 생산수준” 이라고 기술하였다. 북은 1987년과 1988년 당시의 생산수준이 최고연도라고 인식하고 있는데, 당시 생산관련 주요 지표로는 석탄 8,300만톤(1987년), 철강 690만톤(1987년), 비료 540만톤, 포(布) 8억 5,000만 미터, 1인당 국민소득 2,500달러(1988년) 등이다.

경제강국의 대문을 여는 것은 이러한 생산지표와 함께 대규모 건설사업의 결과도 반영된 것으로 보인다. 현재 기초건설(SOC)과 관련해서는 2012년 완공예정인 발전용량 15만kw의 회천발전소(2호)와 평양의 10만호 건설 공사, 영변의 경수로 발전소 등이 대표적 사례이다.

따라서 북은 금년에 주요 생산지표가 1980년 중후반 수준에 근접 내지는 초과하거나, 대규모 기초건설 등의 성과를 대대적으로 과시할 것으로 전망된다. 결국, 2012년 ‘경제강국의 대문을 연다’ 는 목표는 지난 시기의 경제력 회복 또는 ‘먹고 사는 문제의 기본적 해결 수준’ 의 낮은 경제적 단계로 보는 것이 타당하다. 이는 1970년대 후반 덩샤오핑이 중국의 개혁·개방을 추진할 당시 제시한 원바오(溫飽)사회(1978년부터 2000년까지 빈곤해소를 통해 먹고사는 데 지장이 없는 사회)와 유사하다.

한편, 2012년 경제강국 목표와 관련해서 주목해야 하는 것이 첨단과학기술 부문과 대외경제협력 부문이다. 첨단과학기술 부문은 2000년대 경제발전에서 북 당국이 가장 중시하는 것으로, 첨단산업의 육성과 국방력 강화라는 두 가지 목표 달성을 위해 관건적 요소이다. 최근 몇 년간 북은 경제의 비약적 발전을 위한 핵심과제로 ‘과학기술의 발전에 기초한 첨단돌파’ 를 강조해왔다. 북의 주요 매체들도 △ 주체철 생산체계의 완성 △ 비날론의 생산정상화(주체섬유, 비료) △ 생산현장의 CNC(Computerized Numerical Control)화 △ 우주항공기술 △핵관련 기술 △생물공학 등의 발전을 중시해왔다. 금년도 신년사설에서도 “새 세기 산업혁명은 최첨단 돌파전으로 우리 식의 지식경제강국을 일떠세우기 위한 성스러운 투쟁이며 우리 당이 내세운 사회주의건설의 웅대한 전략적 로선” 이라고 재차 강조되었다.

또한 2009년 이후 북은 외자유치를 중심으로 한 대외경제협력 확대에 주력하였으며, 이 중에서도 북중경협이 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 북은 2009년 10월 중국의 원자바오 총리의 방북으로 양국간 경제협력에 대한 기본적인 합의 이후 화폐개혁을 단행하고, 라선시에 대한 개방조치와 함께 해외자본 유치를 위한 기구(국가개발은

행, 대풍그룹, 합영투자위원회 등)를 창설하였다. 특히, 2009년 인공위성 발사 및 2차 핵실험으로 인한 국제사회의 대북제재가 지속되고, 2010년 3월 천안함 사건에 따른 한국정부의 5·24 조치로 남북경협이 위축되면서 북의 대중국 의존도는 더욱 심화되고 있다. 최근 중국의 대북투자가 확대되고 있는데, 양국 정부는 접경지역(라선특구 및 황금평)의 공동 개발과 함께 경제협력의 물리적 연계성을 강화하는 기반시설에 대한 투자를 적극 추진하고 있다. 금년에도 양국간 경제협력은 더욱 확대되고 그 성과도 구체화 될 것으로 예상되는데, 북측 경제발전에 새로운 기회가 될 가능성이 높다.

## 맺는 글

2012년은 북측 당국이 스스로 제시한 ‘경제강국의 대문을 여는 해’ 라는 점에서 어느 해보다 경제 부문의 정책방향과 실적이 주목된다. 특히, 경제 부문의 성과가 김정은 체제의 조기 정착은 물론 정치사회적 안정과도 직결되어 있다. 따라서 북은 이미 지적인 바와 같이 금년에도 △과학기술 발전을 통한 주요 산업의 정상화, △경공업·농업 발전을 통한 인민생활 향상 △북중경협을 바탕으로 한 대외경제협력 확대 등에 주력할 것으로 전망된다. 그러나 농업·경공업 생산확대를 통한 인민생활 향상과 2012년 경제강국 진입을 위한 다양한 노력에도 불구하고 전반적으로 북한경제가 본격적인 발전국면에 진입하기는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 거시경제 성장률은 2000년대 중반 이후 플러스 성장을 보이고 있지만, 여전히 기대보다 훨씬 낮은 경제성장률을 기록하고 있고 저성장 기조도 당분간 지속될 가능성이 높다.

북의 경제발전에 있어 제약 요인을 살펴보면, 대내적으로는 △후계체제 확립을 위한 보수적 정책기조 유지와 사상통제 강화 △계획경제 강화 및 시장통제 확대 △낮은 산업가동률 △열악한 산업인프라 등을 들 수 있다. 또한 대외적 요인으로는 △국제사회의 대북경제제재 지속 △한반도 비핵화의 정체와 북미관계 개선 지연 △남북관계 경색과 남북경협 위축 △저조한 외국인 투자 유치 △국제사회의 지원 제한·중단 등을 들 수 있다.

최근 북측 당국이 주요 과제로 제시한 경공업, 농업 활성화를 통한 인민생활 향상도 당초 의도나 기대와는 달리 그 성과가 제한적일 것으로 전망된다. 북측 당국이 목표로 내세운 바와 같이 인민생활 향상을 위해 경공업을 발전시키고자 한다면, 우선 기존의

국방공업과 중공업 우선정책에 대한 수정이 필요하다. 즉, 경공업의 발전을 도모하기 위해서는 국방공업에 대한 과도한 예산과 물자투입에서 벗어나 경공업 중심의 국제 경쟁력을 갖춘 제품 개발에 적극 나서야 한다는 것이다. 최근 들어 북한 당국이 인민생활과 관련된 부문에 대해 전례없이 정책적 관심을 갖고 있고, 그 결과 수년간 농업 및 경공업 부문의 예산비중을 올린 것은 분명하지만, 북 경제의 근간은 국방공업과 중화학공업 부문이다. 2011년도 예산안에서도 경공업과 농업의 예산은 전년대비 12.9%와 9% 늘어나지만, 절대 규모에서는 국방공업이나 중화학공업과 비교가 되지 않는다. 결국 경공업과 농업 부문의 활성화를 통한 인민생활 향상 효과는 선군정치 및 선군발전전략에 대한 근본적인 정책전환이 없는 한 그 한계가 분명할 것이다.

과학기술 및 첨단산업의 발전을 통한 경제발전 효과도 기술적·재정적 한계 등으로 큰 효과를 기대하기 어렵다. 최근 북은 경제의 비약적 발전을 위해 ‘과학기술의 발전에 기초한 첨단돌파’를 강조해왔다. 2000년대 이후 북한의 자력갱생은 이전과 달리 과학기술발전과 연계되어 경제의 자립성 및 현대화 강화, 생산증대 등을 목표로 하고 있다는 점에 주목해야 한다. 그 결과 북한은 과거에 비해 과학기술 개발에 주력하면서 일부 생산현장에서는 상당한 성과를 달성하였다. 그러나 북의 과학기술 수준은 선진국가들과 교류협력이 제한됨으로써 일부 군수 부문을 제외하고는 대부분 국제 경쟁력에서 상당히 뒤처져 있다. 또한 과학기술 개발에 필요한 자체 자원 부족 및 인력양성 한계, 관련 인프라 미비 등으로 인해 실질적 효과를 거두지 못하고 있다. 따라서 북측 당국이 과학기술 개발 및 첨단산업 발전에 주력할 것으로 보이지만, 현재 상황에서 의미있는 성과와 경제개발의 실질적 효과를 달성하는 것이 쉽지 않을 것으로 전망된다.

이러한 내부적인 한계와는 달리 북중경협을 중심으로 한 대외경제 부문은 일정한 성과가 가능할 뿐만 아니라 북한 경제성장 전반을 주도할 가능성이 높다. 2012년에도 북한 당국은 대외무역 확대 및 외자유치를 위해 대외경제협력 활성화에 적극 나설 것으로 보인다. 이 중에서도 북중경협이 가장 핵심적인 역할을 담당할 것으로 전망된다. 자력성장 기반이 없는 북한으로서는 경제성장에 필요한 자본을 외부로부터 유입해야 하지만, 2009년 2차 핵실험 이후 국제사회의 대북제재가 지속되고 있는 점을 감안할 때 외자유치나 대외경제협력에 상당한 제약을 받고 있다. 남북관계 경색으로 인해 남북경협도 정체 내지는 위축되고 있는 점을 감안할 때, 북한의 유일한 외자유치 또는 경제협력 대상국은 사실상 중국밖에 없다. 따라서 북한은 핵문제 해결 이전에는 중국기업을 집중 유치하고, 핵문제 해결 및 북미관계 개선 이후에 본격적인 서방권 기업유치에 나설 것으로 보인다. 특히, 중국의 대북투자 확대를 통해 교통, 전력, 통신 등 산업인프라를

개발하고, 이를 바탕으로 본격적인 외자기업 유치에 나설 가능성이 높다. 이와 함께 2011년에 착공식을 거행한 라선 및 황금평 지역의 개발효과가 2012년에는 가시화될 가능성이 높다는 점에서 양국 경제협력은 사실상 북한의 대외경제발전은 물론 전체 경제 발전의 관건적 요소라고 할 수 있다. **P**



# 북·중경협을 심화가 북한에 야기하는 도전과 기회

양문수 북한대학원대학교 교수

1. 머리말
2. 북·중경협을 확대·심화 현황
3. 북·중경협 확대·심화가 북한에 주는 기회요인
4. 북·중경협 확대·심화가 북한에 주는 위협요인
5. 맺음말

## 북·중경협 심화가 북한에 야기하는 도전과 기회

양문수 북한대학원대학교 교수

### I. 머리말

- 북·중경협 확대·심화는 어제오늘의 일이 아님
  - 북한의 경제위기 이후, 특히 2000년대 들어 뚜렷해지고 있음
  - 2009년 10월 중국 원자바오 총리의 북한 방문 이후 양국의 경제협력은 새로운 차원으로 접어들었다는 평가도 존재
  - 게다가 앞으로도, 북·중경협 확대·심화는 김정은 체제에서 보다 가속화될 것으로 전망
- 북·중경협 확대·심화는 그 파장이 경제 영역뿐 아니라 정치·외교·군사 등의 영역으로 확산
  - 아울러 한반도 및 동북아까지 파급
  - 특히 남북관계, 한반도 통일에까지 큰 영향 미칠 것
- 이 글은 북한의 관점, 특히 북한경제의 관점에서 북·중경협 확대·심화 현상을 재조명하고자 하는 시도

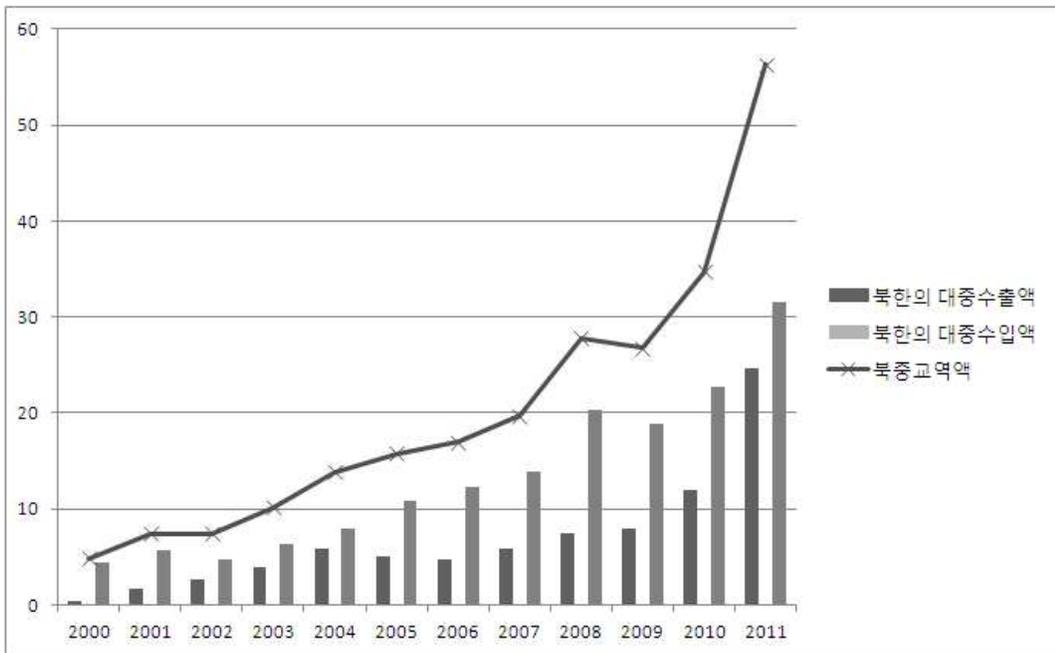
- 지금까지의 논의는 한국의 관점에서 북·중경협의 확대·심화 현상을 조명한 것이 대체적인 흐름

## II. 북·중경협의 확대·심화 현황<sup>1)</sup>

### 1. 북·중 교역

- 2011년 북·중교역은 총 56.3억 달러로 전년(34.7억 달러) 대비 62.4% 증가
  - 사상 최대치를 다시 경신
  - 과거 최대치는 2010년 34.7억 달러

<그림 1> 북·중 교역 추이(단위: 억 달러)



자료: KOTRA

1) 이 글의 주제는 북·중경협의 심화가 북한경제에 야기하는 도전과 기회이기 때문에 북·중경협의 현황에 대해서는 간단히 언급하는 데 그치기로 한다. 가장 최근에 발표된 글로서 북·중경협의 현황을 잘 정리하고 있는 글로는 최성근, “북·중경협의 현황과 남북관계에의 파급효과,” 남북경협국민운동본부 주최 2011년 남북경협정책토론회, 『북·중경협의 확대심화와 남북경협의 추진방향』, 2011.12.22와, 홍익표, “북·중 경제관계,” 홍익표 외, 『북한의 대외경제 10년 평가(2001~10년)』 (서울: 대외경제정책연구원, 2011)를 참조.

- 북·중무역의 급격한 증가세와 남북교역의 감소추세<sup>2)</sup> 등을 감안할 때
  - 2011년 북한의 전체 무역(남북교역 포함)에서 중국이 차지하는 비중은 2010년의 57%에서 2011년에는 거의 70% 수준으로 급격히 높아진 것으로 보임.
  - 2011년 북한의 전체 무역(남북교역 불포함)에서 중국이 차지하는 비중은 2008년 73%, 2009년 78.5%, 2010년 83%에서 2011년에는 90%에 육박할 가능성
  
- 2011년의 북·중교역은 북한의 대중 수출이 견인하고 있다는 점이 특징적
  - 북한의 대중 수출이 24.6억 달러로 전년 대비 107.4% 증가
  - 북한의 대중 수입은 31.6억 달러로 전년 대비 38.9% 증가
  - 수출 증가율이 수입 증가율을 크게 상회
  - 무역수지는 7.0억 달러 적자로 전년(10.9억 달러) 대비 35.7% 감소
  
- 상품별 교역구조는 북한이 1차산품(무연탄·철광·어패류 등)을 수출하고 주요 물자(원유·자동차·식량·섬유·비료 등)를 수입하는 기존의 구조가 지속, 강화
  - 수출의 경우, ▲무연탄 1,117만 톤(전체 수출의 46.3%), ▲철광 250만 톤(13.1%) 등 광물 1,399만 톤(59%)
    - ※ 광물 수출량: 2008년 465만 톤 → 2009년 401만 톤 → 2010년 705만 톤 → 2011년 1,399만 톤
  - 수입의 경우, ▲원유 53만 톤(16.3%), ▲비료 35만 톤(2.9%), ▲식량 38만 톤(6%)
    - ※ 주요 물자 수입량: 식량, 2010년 31만 톤 → 2011년 38만 톤
    - 비료, 2010년 29만 톤 → 2011년 35만 톤
    - ※ 수입단가의 상승: 원유 59%, 비료 92%, 쌀 42% 등

## 2. 중국의 대북투자

- 중국의 대북 투자는 자원개발, 제조업, 서비스 및 유통업, 인프라 등의 분야에서 진행
  - 최근의 움직임에서 가장 주목할 만한 것은 나선과 황금평

---

2) 2011년 한 해 동안의 남북교역 실적은 17억 1,400만 달러로 전년 대비 10.4% 감소했다. 5·24 조치로 개성공단을 제외한 모든 남북경협, 특히 일반교역과 위탁가공교역이 중단된데 따른 것이다.

- 지난해 12월 3일, 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령에 의해 ‘황금평·위화도 경제지대법’을 채택
  - 경제특구 개발을 본격화할 조짐
- 이에 앞서 지난해 6월에는 황금평·위화도 경제지대와 나선 경제무역지대의 착공식이 개최
  - 두 착공식에는 북측에서 장성택 국방위원회 부위원장과 리수용 합영투자위원회 위원장 등이, 중국 측에서는 천더밍(陳德銘) 상무부장과 왕민(王珉) 랴오닝성 당 서기 등이 참석
  - 아울러 나선 착공식에서는 북·중 양국이 적극 협력해 전력문제를 시급히 해결하고 나진항 현대화와 나진항-원정리 구간 도로보수 공사를 연말까지 끝내겠다는 계획이 발표
  - 또 북·중 공동개발 1차 대상으로 나진항-원정리 도로 보수와 아태라선시멘트공장, 나선시-지린성 고효율농업시범구의 착공식이 열렸고 나진항을 통한 중국의 국내화물수송 출항식과 승용차를 이용한 관광 시작행사도 마련
- 눈에 띄는 것은 중국 중앙정부가 지방정부 및 민간기업을 이끌고 양국 간 경제협력에 앞장서는 모양새를 취하고 있다는 것
  - 황금평과 훈춘-라선 도로 보수공사 착공식을 동시다발적으로, 더욱이 양국의 중앙정부 주도로 치름으로써 북·중은 적어도 이들 지역 공동개발에 대한 확고한 의지를 확인, 이런 부정적 시각을 해소하는 효과를 거뒀다는 평가
- 한편 그동안 라선경제특구에서는 관련 제도 및 기구 정비, 인프라 건설을 위한 협력, 중국과의 투자협정 체결 등이 빠르게 추진
  - 북한은 2010.1.4 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 나선시를 특별시로 승격시켰고, 이어 2010.1.27 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 「라선경제무역지대법」을 개정
  - 훈춘-권하 도로 및 권하-원정리 다리의 개보수가 완공된 데 이어 지난해 6월에 원정리-라선까지의 비포장선형 도로(67km)를 2차선 직선도로로 개량하는 공사가 착공
- 이에 앞서 북한의 합영투자위원회는 중국 상무부와 2010.12월 합의
  - 사상 최대 규모인 20억 달러를 나선특구에 투자하여 도로·발전소를 지어주고 광물 채굴권을 가져가기로

- 중국 상지관군투자유한공사(商地冠群投資有限公司)가 북한 나선 경제무역특구에 20억 달러를 투자하고 그 대가로 함경북도 무산의 자철광 등 지하 광산자원의 개발권을 확보
  - 중국은 화력발전소, 도로, 유조선 전용 선착장, 정유공장, 및 제철공장 등을 건설하고 국제금융은행을 설립하여, 이 지역을 동북아 최대의 공업특구로 조성할 계획
- 인프라 건설 관련, 북한은 중국의 나진항 1번 선착장 임차권을 10년 연장
- 중국은 2011.1월 훈춘-라진항-하이(上海)로 석탄을 운송하는 ‘국내 화물 국경 운송’ 을 실험
- 나선특구의 전력 프로젝트는 크게 훈춘·나진 고압배전과 나선회력발전소 건설의 2가지로 진행
- 훈춘·나진 간 배전시설의 설계는 이미 완료되었으며, 나선회력발전소 건설 공사는 구체적 내용에 대해 협의 중
- 한편 황금평 개발의 청사진은 다음과 같음
- 북한과 중국이 확정된 ‘조·중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발 총 계획요강’ 에 따르면 북한은 중국에 장기 임대하는 방식으로 황금평에 상업센터와 정보산업, 관광문화산업, 현대시설 농업, 가공업 등 4대 산업단지를 조성할 계획
  - 황금평과 신의주를 잇는 여객·화물 부도가 건설되고 황금평 내에는 그물망 도로가 개설되며 단둥 신개발구와 연결되는 2개의 통로도 뚫림
  - 황금평 경제지대 개발 규모는 위화도를 포함 16km<sup>2</sup>에 달함
  - 단둥의 전력을 사용할 수 있는 황금평은 또 저렴한 북한 노동력도 활용할 수 있어 인건비 상승으로 어려움을 겪는 중국 기업들에는 ‘중국판 개성공단’ 역할도 수행 가능
- 북·중 양국은 지난해 9월, 베이징에서 회의를 열고 황금평 특구에 북한 노동자 10만 명 고용, 중국 홍콩 타이완의 대기업 및 한·중합자회사의 투자 유치 등의 내용에 합의한 것으로 알려짐<sup>3)</sup>

3) 최성근, “북·중경협 의 현황과 남북관계에 의 과급효과,” 남북경협국민운동본부 주최 2011년 남북경협정책토론회, 『북·중경협 의 확대심화와 남북경협 의 추진방향』, 2011.12.22,

### III. 북·중경협 확대·심화가 북한에 주는 기회요인

#### 1. 경제성장과 개혁·개방

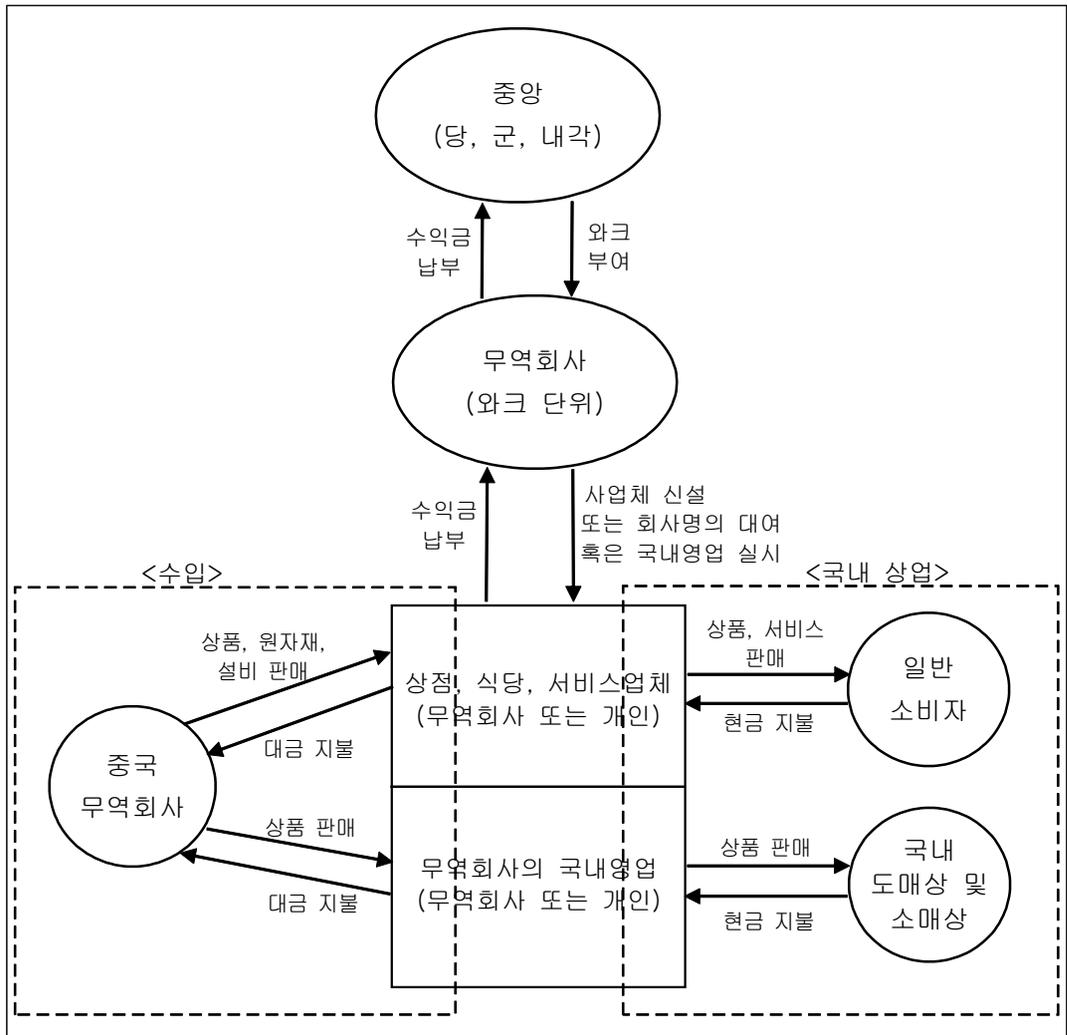
- 북·중경협의 확대는 북한의 심각한 경제난을 일부 완화하고, 경제성장률 제고에 매우 큰 긍정적 영향
  - 어느 연구<sup>4)</sup>는 2000~2004년間に 북·중무역의 증가가 북한의 경제성장률을 매년 약 3.5% 포인트 이상 증가시킨 것으로 추정
  
- 국내 자원이 사실상 고갈된 북한으로서는 중국으로부터의 현금 및 실물 자원 유입이 경제 운영에 결정적으로 중요
  - 북·중교역을 통해 식량·에너지·원부자재·산업설비·생필품 등이 공급
  - 중국의 대북투자도 미개발 자원의 개발 효과도 존재
  - 북·중경협은 남북경협과 더불어 북한의 주된 외화 획득 창구였는데 남북경협이 거의 중단된 2010년 5월 이후는 사실상 유일한 외화 획득원으로 부상
  
- 북·중경협의 확대는 또한 북한의 개혁·개방을 촉진하는 효과도 있음<sup>5)</sup>
  - 북·중교역은 북한의 시장과 직접 연계되어 있어, 북·중교역이 확대될수록 북한의 시장도 활성화되는 효과가 존재 (‘그림 2’ 참조)
  - 북·중경협의 확대는 특히 대외개방이 촉진되면서 시장경제 학습의 공간이 확대되는 효과가 있음.
  - 중국은 북한의 점진적 개혁개방과 본격적 대북경협을 연계시키고 있어 북한의 정책변화를 유도하는 효과도 기대 가능

---

pp.21-24 참조.

- 4) 이영훈, 『북·중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향』(금융경제연구 제246호)(서울: 한국은행, 2006).
- 5) 북한이 전면적인 경제개혁과 대외개방을 하지 않고 있는 상황에서 중국의 대북지원과 경제협력 확대는 북한으로 하여금 개혁의 필요성과 시급성을 인식하지 못하게 하는 결과로 나타날 수 있다는 지적도 존재한다. 조명철 외, 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2005).

<그림 2> 북·중 교역 추이(단위: 억 달러)



자료: 예시

□ 이와 관련, 나진선봉 및 황금평 경제특구를 중국과 공동으로 추진하면서 외국인 투자 유치를 위한 북한의 경제특구 법·제도가 보다 개방적으로 되는 경향도 관찰

- 북한이 지난해 12월 제정한 `황금평·위화도 경제지대법`에는 종전보다 상당히 진전된 투자자 보호장치들을 새로 도입한 것으로 나타났음<sup>6)</sup>

6) 북한은 당초 제시했던 법안이 자유로운 기업 활동을 보장하기에 충분하지 않다며 중국정부 측으로부터 '퇴짜'를 맞은 뒤 더욱 과감한 투자자 보호장치들을 담은 것으로 알려졌다. 매일

- 투자자 자산에 대한 보호와 신변 안전, 나아가 인권 보호에 관한 내용까지 명시
- 이 법 제21조에는 “경제지대에서 기업은 유효기간 안에 토지이용권과 건물소유권을 매매·교환·증여·상속 등 방법으로 양도하거나 임대·저당할 수 있다”고 밝혀 자유로운 재산권 행사를 구체적으로 보장
- 보다 적극적인 외국자본 유치를 위해 기업 회계 처리와 분쟁 중재 시 ‘국제기준’을 따르도록 한 점도 눈에 띄는데 이는 2010년에 수정된 `라선경제무역지대법`에서는 찾아볼 수 없는 내용
- 이 법은 또한 개성공단과 동일한 방식으로 `관리위원회`를 세워 운영에 독자성을 보장하고, 기업 대표들이 참여하는 기업책임자회의 설치를 명문화했는데 이는 국가 관리기관과 나선시 인민위원회를 관리주체로 세워 관 주도로 관리하고 있는 나선경제무역지대법보다 진일보한 것

## 2. 본격적인 경제재건

- 북·중경협이 심화는 북한에게 본격적인 경제재건에 나설 수 있는 기회를 제공할 가능성
- 북한은 지난해 1월, ‘국가경제개발 10개년 전략계획(이하 10개년 전략계획)’에 관한 내각 결정을 채택하고 이를 대외적으로 공표
  - 이 계획의 주된 골자는 다음과 같음<sup>7)</sup>
- 우선 이 계획을 수행하기 위한 정부기구로 국가경제개발총국을 설립키로 했는데 이는 국가경제개발전략 대상들의 실행과 관련된 제반 사안들을 총괄하는 정부적 기구
  - 아울러 국가경제개발 전략계획의 주요 사업의 실행을 ‘조선대풍국제투자그룹(이하 대풍그룹)’에 위임
  - 이러한 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’에 따라 하부구조 건설, 농업, 전력, 석탄, 연유, 금속 등 기초공업, 지역개발을 핵심으로 하는 경제개발의 전략적 목표가 확정
  - 다만 북한정부는 그 이상의 구체적 내용에 대해서는 밝히지 않았음<sup>8)</sup>

---

경제신문, 2012.3.15.

7) 2011년 1월 15일 조선중앙통신 보도 내용. 연합뉴스, 2011.1.15.

- 북한정부는 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’의 의미를 강성대국 건설과도 연결
  - 이 계획이 수행되면 북한은 당당한 강국으로서뿐 아니라 동북아시아와 국제경제 관계에서 전략적 지위를 차지하게 된다고 주장
  - 아울러 2012년에 강성대국의 대문으로 들어설 기틀이 마련되고 2020년에는 앞선 나라들의 수준에 당당하게 올라설 수 있는 확고한 전망이 펼쳐지게 되었다고 주장
  
- 다만 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’ 내에서 설정된 개별 분야의 목표 달성은 기본적으로 국가예산과 관계가 없을 공산이 큼
  - 따라서 전적으로 외자에 의존해야 하고, 여기서 외자는 중국을 우선적으로 고려
  
- 다만 대부분의 외부세계 관찰자들은 북한의 외자유치, 특히 대푼그룹을 통한 외자유치, 따라서 10개년 전략계획의 실현 가능성에 강한 의문을 제기
  - 조선신보도 외자유치에 대한 우려의 시각을 표명해 눈길을 끌었음<sup>9)</sup>

#### IV. 북·중경협 확대·심화가 북한에 주는 위협요인

##### 1. 북한경제의 대중국 종속 가능성

- 북·중교역에 있어서 북한의 무역경쟁력이 개선되지 않음으로써 수입대체가 이루어지지 않아 중국에 대한 종속 가능성 확대<sup>10)</sup>
  - 그동안 북·중교역이 크게 확대되었지만 북한은 무역경쟁력을 개선하지 못함으로써 기초 생필품조차 수입대체를 하지 못하고 있는 실정

8) 기은경제연구소의 조봉현 박사는 “10개년 전략계획은 북한 당국이 2009년 하반기부터 수립하기 시작”했다며 “구체적인 사업 분야는 모두 12개이며 총 투자규모는 1천억 달러”라고 말했다. 조 박사는 또 12개 사업 분야는 ▲농업개발 ▲5대 물류산업단지 조성(라선·신의주·원산·함흥·청진) ▲석유에너지 개발 ▲2천만 톤 원유가공 ▲전력 3천만kW 생산 ▲지하자원 개발 ▲고속도로 3천km 건설 ▲철도 현대화 2천600km ▲공항·항만 건설 ▲도시 개발 및 건설 ▲국가개발은행 설립 ▲제철 2천만 톤 생산이며 이 가운데 1차적 과제는 농업개발이라고 밝혔다. 연합뉴스, 2011.1.15.

9) 조선신보, 2011.1.19.

10) 이영훈, “중국의 대북 경제적 영향력 분석,” 『통일경제』, 2011년 제1호.

- 2000~2008년 북한의 무역특화지수(Trade Specialization Index)를 산출해 보면 북한 산업의 모든 부문에서 수입대체가 거의 발생하지 않고 있음이 나타남
- 기계류, 정밀기기 등 자본재의 무역특화지수는 -1(완전수입특화)에서 변화가 없었으며, 식료품, 전기제품 등 생필품의 경우에도 -0.8~-0.9로 수입대체가 거의 발생하고 있지 않음을 시사
- 반면 북한의 무역경쟁력이 개선되고 있는 것은 철광석·선철 등 광산물과 의류(입가공품목)에 국한
- 한편 창지투 개발을 비롯한 중국의 동북진흥계획으로 북한은 중국의 동북지역 개발을 위한 배후기지로 전략할 수 있는 우려도 존재<sup>11)</sup>
  - 북한경제가 정상화되지 않은 상황에서 중국 동북지역의 개발이 진행된다면 북한은 중국 동북지역 경제의 고성장을 위한 원부자재 공급원으로서, 또한 중국 상품의 시장으로 작용하게 되어 중국에 대한 의존도가 높아짐
  - 이 경우 과거 동유럽 국가들이 구소련의 위성국가로서 불공정한 교역조건<sup>12)</sup>을 감내했던 것과 유사한 상황 전개 가능성
- 또한 중국은 훈춘 등지와 북한의 나선·청진을 연결하는 기반시설을 바탕으로 동해 진출권을 확보하는 등 북한을 동북아 지역에 대한 영향력 확대를 위한 교도보로 활용할 가능성
  - 이들이 중국의 다양한 차원의 대북투자활동과 맞물리게 되면 북한은 중국의 동북지역 개발을 위한 배후기지로 전략할 우려
- 아울러 장기적으로 북한경제가 중국에 대한 의존도가 커질수록 북·중경제는 긴밀히 연계되는 방향으로 북한 산업구조가 재편될 가능성
  - 이 경우 북한은 중국경제의 하부구조로 전략할 우려도 존재<sup>13)</sup>

## 2. 달러화 현상 및 물가·환율 상승

- 북·중경협 확대는 북한의 달러화 현상 및 물가 환율 상승을 초래하는 핵심적 요

---

11) 오승렬, “중국, 동북경제 새판 짜다. 북한, 배후기지로 전략?” 『통일한국』, 2009년 12월호.  
 12) 북한과 중국의 교역관계는 다른 한편에서는 경제학에서 이야기하는 수요독점 상황이다.  
 13) 윤승현, “북·중 교역투자협력의 실상과 전망,” 경남대 극동문제연구소 한국수출입은행 공동주최 제5회 북한 개발과 국제협력에 관한 워크숍 『북·중경제관계와 주변국의 시각』, 2010.11.25.

## 인의 하나

- 경제위기 이후 북한에서는 달러화(dollarization)<sup>14)</sup>현상이 확대 심화
  - 1990년대 경제위기 초기에는 북한주민들이 외화를 교환수단으로 사용하기보다 가치를 보존하기 위한 금융자산으로 보유하려는 성향
  - 무엇보다도 계획경제의 와해에 따른 국내 공급부족의 심화 등으로 인플레이션이 진행되면서 북한 원화의 가치가 계속 떨어졌고, 1992년의 화폐개혁 이후 추가적인 화폐개혁으로 인한 화폐 탈취의 위험성이 상존하면서 북한주민들은 원화 보유를 기피하고 외화 보유를 선호하는 경향을 나타내기 시작
  
- 그런데 2000년대 들어 중국과의 교역이 크게 늘어나는 등 북한의 실물경제가 해외에 대한 의존도가 크게 높아지면서 이제 외화는 가치저장 수단뿐 아니라 교환수단으로까지 그 효용을 확대
  - 이에 따라 주민들의 북한 원화 기피, 외화 선호 경향은 더욱 뚜렷해지면서 달러화, 위안화 현상은 더욱 진전
  - 아울러 7·1 조치 이후 시장화가 진전되고, 주민들의 현금 보유 규모가 크게 확대된 상황에서 전격적으로 단행된 2009년의 화폐개혁은 북한의 달러화 현상을 가속화시키는 계기로 작용<sup>15)</sup>
  - 특히 미 달러화보다도 중국 위안화의 사용이 크게 늘고 있음<sup>16)</sup>

14) 달러화(dollarization)는 국내 통화의 기능을 외화가 완전 혹은 부분 대체하는 현상이다. 학자에 따라서는 교환수단 기능과 가치저장 기능 둘 다 대체하는 현상으로 정의하기도 하고, 가치저장 기능만을 대체하는 현상으로 정의하기도 한다. 그리고 '달러화'라고 하지만 달러뿐만 아니라 인민페·엔·유로 등 다른 외화의 사용도 같은 의미를 가지고 있다.

15) 어느 대북소식지(좋은벗들 『오늘의 북한소식』 382호, 2010.12.22)는 화폐개혁 이후의 달러화 현상에 대해 매우 흥미로운 사례를 전하고 있다.

“청진 수납시장, 함흥 추평시장, 신의주 채하시장, 혜산 신흥시장 등 주요 시장에서는 웬만한 상품들이 이제 중국 인민페나 외화로 거래하고 있다. 도매상인들이 중국 상품을 사 들여올 때부터 인민페나 달러 환율에 맞춰 오는데, 환율 시세가 매번 달라지다 보니 소매상인들에게 팔 때도 조선 돈으로는 받지 않는 분위기가. 물론 소소한 물건 값은 조선 돈으로 매길 때도 있지만, 조선 돈이 10만 원 이상 넘어 가면 달러나 인민페로 받는다”.

“시장에서뿐 아니라 각 시, 군마다 운영하는 국영 상점망이나 수매상점 등에서도 이제는 조선 돈으로 계산하지 않는 분위기가. 예전에 외화상점에서만 달러나 인민페로 계산하던 것이 이제는 전역으로 확대된 양상이다. 주민들 사이에서도 텔레비전, 녹화기, 자전거, 세탁기 등 전자제품을 사려면 달러나 인민페를 들고 가는 게 당연시되고 있다. 점원들이 굳이 인민페라는 말을 붙이지 않아도, 텔레비전 1대에 700원 한다고 하면 도시 주민들은 인민페 700위안으로 알아듣는다”.

“인민페는 시장 거래뿐만 아니라 뇌물에도 적용되고 있다. 주민들을 통제, 단속하는 것이 주 업무인 보안일꾼들은 불법행위를 하다 걸린 주민들로부터 많은 뇌물을 받기 마련이다. 예전 같으면 조선 돈을 많이 받았을 텐데, 조선 돈의 가치가 떨어지면서 더 이상 반가워하지 않는다. 달러를 가장 선호하지만, 가장 많이 받는 것은 인민페이다. 범죄자 가족들이 무혐의로 풀려나게 해달라고 찾아오면 조용히 인민페를 요구한다”.

16) 그동안 가장 많이 유통되던 미 달러화가 점차 중국 위안화로 바뀌고 있다는 보도도 있다. 북한을 찾는

<표 1> 북한의 시장 물가의 장기 추세(평양 지역)<sup>17)</sup>

	원/달러 환율 (원/1US\$)	쌀값(원화 표시) (원/kg)	쌀값(달러 표시) (US\$/kg)
2002.2/4 (A) ( 7 · 1 조치 직전)	260	60	0.230
2009.11 (B) (화폐개혁 직전)	3,800	2,200	0.579
2011.11 (C)	370,000	290,000	0.784
B/A	(14.6배)	(36.7배)	(2.5배)
C/B	(97.4배)	(131.8배)	(1.6배)
C/A	(1,423.1배)	(4,833.3배)	(3.4배)

주: 2009년 화폐 개혁 이전 화폐 기준, 분기 및 월 평균치

- 한편 북한 시장 물가의 장기 추세를 찬찬히 뜯어보면 물가상승에 대한 보다 명확한 이미지를 포착 가능(표 1 참조)
- 대상 기간은 7·1 경제관리개선조치 직전인 2002년 2/4분기와 올 2월까지(약 10년)로 설정
  - 다만 그 중간에 화폐개혁 직전 시점인 2009년 11월을 넣기로 함
- 우선 7·1 조치 직전인 2002년 2/4분기와 올해 2월을 단순비교하면 지난 약 10년 동안 쌀값은 무려 4,833.3배나 상승
  - 그런데 이는 북한 원화로 표시한 쌀값이라는 데 유의할 필요
  - 같은 기간 동안 미 달러화로 표시한 쌀값은 3.4배 상승하는 데 불과
  - 이는 같은 기간 동안 북한 원화의 달러 환율이 1,423.1배 상승했다는 사실을 고려하면 상당 정도 수궁이 감.
- 이는 북한에서 쌀값 상승, 따라서 물가상승<sup>18)</sup>의 최대 원인은 환율 상승임을 시사

중국인들이 많아짐에 따라 그들이 사용한 위안화가 곧바로 북한 주민들의 손에 들어가기 때문이고, 또한 미 달러화는 잔돈이 귀해 거스름돈을 주고받는 데 곤란해 종합시장에서도 위안화를 선호한다는 것이다. 또 중국과 가까운 신의주를 비롯한 혜산·회령·만포 등지는 물론, 최근엔 평양 등 내륙도시에 까지도 인민폐의 유통 비중이 점차 늘어나면서 북한 화폐는 점점 설자리를 잃어가고 있다고 전하고 있다. 자유아시아방송(RFA), 2011.5.17.

17) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,”(경남대학교 박사학위논문), 2010, p.133; 이정철, “북한, 어디로 가고 있는가”(한반도평화포럼 월례토론회 발표문) 2011.4; 데일리NK

18) 북한에서 물가의 대표적이자 선도적인 것은 쌀값이다. 이는 국정가격에서도 그러하고 시장

- 실제로 북한의 쌀값이 중국의 쌀값과 연동되어 있다는 점은 이미 알려져 있던 바
- 물론 환율의 움직임과는 무관한, 순수한 쌀값 및 물가 상승 요인도 있을 수 있는데 상품공급 부족, 통화과잉(monetary overhang) 현상, 국가의 통화증발 가능성 등이 그것
- 하지만 이는 쌀값 상승의 부차적 요인
- 이제는 7·1 조치 직전인 2002년 2/4분기와 화폐개혁 직전인 2009년 11월까지, 그리고 화폐개혁 직후인 2009년 12월부터 올 2월까지의 두 개의 시기로 나누어 살펴보기로 함
- 2002년 2/4분기부터 2009년 11월까지의 7년 반 동안 시장에서 원화 표시 쌀값은 36.7배 상승했고, 달러 표시 쌀값은 2.5배 상승
- 반면 2009년 12월부터 올 2월까지 2년 3개월 동안 원화 표시 쌀값은 무려 131.8 배 상승했고, 달러 표시 쌀값은 1.6배 상승에 그쳤음
- 지금까지 화폐개혁 이후 물가가 폭등했다고 알려져 있는데 이런 물가 폭등의 압도적인 부분은 환율 폭등에 기인한 것으로서 여타 요인의 영향력은 다소 미약하다는 점을 시사받을 수 있음
- 게다가 북한에서 환율은 2002년 2/4분기부터 2009년 11월까지의 7년 반 동안 14.6배 상승한 데 비해 2009년 12월부터 올 2월까지 2년 3개월 동안 무려 97.4 배나 상승
- 즉 7·1 조치 이후 2009년 화폐개혁까지의 7년 반보다 화폐개혁 이후의 2년 동안에 환율 상승이 훨씬 더 급격하게 이루어졌음을 알 수 있음
- 이는 북한에서의 달러화(dollarization) 현상은 2009년 화폐개혁 이전에도 존재했지만 2009년 화폐개혁 이후 훨씬 속도가 빨라지고 광범위하게 전개되고 있는 것이 아니냐는 추론을 낳게 함

### 3. 불법행위 증가와 특권경제 확대

- 북한의 현행 무역관리체계는 각종 불법행위를 조장하고 특권경제(당경제·군경제)를 확대하는 경향이 있음.
- 이러한 상황에서 북·중교역의 급격한 확대는 북한에서 각종 불법행위 증가와 특권경제 확대를 가속화하는 부작용 초래

---

가격에서도 그러하다.

- 무역과 관련된 불법행위들은 우연적이 아니라 구조적이라는 데 문제의 심각성이 있는데 대표적인 것이 밀무역
  - 북한정부가 무역회사에 대해 요구하는 것은 오로지 외화 그 자체이기 때문에 외화를 획득하기 위한 과정의 합법성 여부는 부차적인 문제
  - 합법적인 무역보다 불법적인 무역이 수익성이 더 높은 것은 말할 필요도 없는데 여기에다 사리사욕, 비리까지 겹치면 밀무역의 필요성은 더 높아짐
  
- 밀무역의 필요성 혹은 유인은 각각의 경제주체별로 존재
  - 일반 주민은 수출원천을 무역회사에 제공하는 과정에서 밀무역의 유혹을 느끼게 되고, 기업은 자신의 실적 부풀리기를 위해 밀무역에 접근하게 됨
  - 하지만 역시 가장 큰 것은 무역회사 차원으로서 합법무역과 불법무역의 경계는 명확할 때도 있지만 그렇지 않을 경우도 꽤 있으며, 실제로 합법무역과 불법무역이 뒤엉켜 있는 경우가 많음
  
- 한편 현재와 같은 무역시스템은 일반경제를 더욱 위축시키고 특권경제(당경제·군경제)를 더욱 확대하는 효과
  - 내각 소속의 무역회사, 이른바 힘없는 기관 소속의 무역회사는 왜소해져가는 반면, 당·군 소속의 무역회사와 같은 힘 있는 기관 소속의 무역회사는 계속 몸집을 불려가고 있음
  
- 우선 회사 설립 및 워크<sup>19)</sup> 획득 단계에서부터 내각경제 내 무역회사보다는 특권경제 내 무역회사가 유리할 수밖에 없음
  - 워크를 획득하기 위한 경쟁이 경제적 논리보다는 정치적 논리에 의해 전개된다고 하면 권력자원을 더 많이 보유한 특권 부문이 훨씬 유리
  - 수출기지를 확보하는 데도 유리한데 탄광·광산 가운데 고수익을 보장하는 이른바 노른자위 기지를 힘 있는 기관이 약탈하는 경우는 비일비재
  
- 무역회사가 각종 비리·불법을 저지르는 것이 다반사인 상황에서는 비리·불법에 대한 감시기관이 힘을 가질 수밖에 없음

---

19) 북한의 현행 무역관리체계에서 핵심적 역할을 수행하는 워크는 수출입허가권(무역사업권, 라이선스)과 수출입 가능 품목·수량(쿼터)을 포괄하는 개념이다. 워크는 막대한 지대(rent)를 발생시키는데 무역회사 입장에서는 일단 워크를 획득하기만 하면 엄청난 특권을 얻는 셈이다.

- 따라서 내각경제 소속의 무역회사는 그 행동이 자유롭지 못함. 감시기관으로부터 시달리고, 또 이들에 대해 뇌물을 갖다 바치느라 정신이 없음
- 결국 내각경제 내 무역회사보다는 특권경제 내 무역회사가 밀무역을 하는 경우가 더 많음
  - 인민무력부·인민보안부·국가보위부 등 권력기관 소속의 무역회사는 그러한 점에서는 감시의 사각지대
  - 비리·불법을 단속해야 할 기관의 소속 무역회사들이 비리·불법을 마음대로 저지르고 있는 실정<sup>20)</sup>
- 아울러 현재 북한은 국가 차원에서의 외환관리가 난맥상을 보이고 있음
  - 특히 중앙집중적 외화관리체계가 사실상 와해된 상태
  - 여러 가지 원인이 있겠지만 직접적으로는 특권경제의 독립 및 이에 따른 부문별 은행의 출현으로 인한 기존 유일적 외화관리시스템의 파괴가 주요 원인<sup>21)</sup>

## V. 맺음말

- 북·중경협 확대는 북한경제에 대해 기회요인과 위협요인의 양 측면을 다 제공
- 위협요인으로서 북한경제, 나아가 북한체제의 대중국 종속 가능성은 누구보다 북한 지도부가 잘 인식하고 있을 것
  - 북·중경협 확대심화에 대해 북한 지도부는 정치적으로 매우 부담스러워하고 있음
  - 현재의 여건하에서 어쩔 수 없는 선택, 고육지책이라는 인식 강함
- 위협요인으로서 달러화 현상 및 물가 환율 불안은 경제적 이슈이면서 동시에 정치 사회적 이슈
  - 이는 각종 불법행위의 증가 및 특권경제의 확대 등과 함께 북한 체제에 대해 매

20) 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』(과주: 한울, 2010), pp.168-171.

21) 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화 연구,” 북한대학원대학교 석사학위 논문(2007), pp.88-89.

## 우 부정적 영향

- 북·중경협이 북한에 주는 기회요인도 분명 존재
  - 경제가 더 이상 악화되지 않게 하는 효과, 나아가 경제성장률을 끌어올리는 효과는 분명 존재
  - 다만 기회요인을 활용하기 위해서는, 특히 경제재건의 기회를 살리기 위해서는 북한의 각별한 노력이 필요한 상황
  - 이는 포괄적으로 보아 개혁·개방
  - 다만 현재는 본격적인 개혁·개방의 여건이 갖추어져 있지 않다는 데 북한 지도부의 고민이 있을 것<sup>P</sup>

## 자립과 의존의 딜레마 극복을 위한 북한의 선택

이상숙 외교안보연구원 객원교수

1. 문제 제기
2. 북한의 자립적 경제노선과 그 한계
3. 북한의 대중 의존 완화와 대미관계 개선의 한계
4. 김정은 체제의 대중국 의존 완화 시나리오와 실현 가능성
5. 대중 의존과 자립의 딜레마에서 북한의 선택을 위한 제언

## 자립과 의존의 딜레마 극복을 위한 북한의 선택

이상숙 외교안보연구원 객원교수

### I. 문제 제기

2011년 12월 17일 김 위원장의 사망 이후 중국의 대응은 매우 차분하고 침착하였다. 신속하게 주요 인사들이 조문을 하고, 접경지역의 특별한 관리를 하고, 이후 한국, 미국, 일본, 러시아 등의 국가 대사들을 통해 북한을 자극하지 말 것을 요청하는 등 일련의 일들을 차례차례 실행해 나갔다. 이러한 중국의 대응을 보면서 김정일 위원장의 사망 시점이 아니라, 수개월이나 수년 전부터 미리 북한의 안정화 절차를 준비해온 것으로 판단된다. 김정일 사후 중국의 태도를 보면 중국이 북한 체제를 지탱하려는 의도를 가지고 있다는 점은 부인할 수 없다.

G-2 국가로 올라선 중국은 이제 북한체제 생존을 지원할 수 있는 의지와 능력을 모두 갖춘 국가가 되었다. 이에 따라 중국은 북한의 경제난을 완화시켜줄 수 있는 경제력뿐만 아니라 외교안보적 지원을 해줄 수 있는 국력을 가지고 있다. 북한의 포스트 김정일 체제는 중국이 영향력을 확대할 수 있는 기회가 되고 있다. 최근 북한과 중국의 경제협력 확대에 대해 중국의 대북한 영향력 확대라는 우려가 존재하고 있다. 북한의

대중국 경제 의존이 정치적 의존으로까지 이어질 수 있기 때문이다.

북한의 입장에서 보면 중국과의 경제 협력 확대는 김정일 사후 돌과구가 없어 보이는 북한 경제에 필수적인 존재일 수밖에 없다. 북한 무역에서 중국이 차지하는 비중은 2005년 이후 절대적 수준이며, 북한의 장마당에서 거래되는 생필품의 대부분이 중국 상품이라는 점은 북한 경제의 중국 의존도를 말해주고 있다. 또한 북한은 중국과의 경제 협력으로부터 체제 생존의 필수적인 식량과 원유 등을 공급받고 있다는 점에서 북한에 대한 중국의 경제 협력은 북한 경제를 지탱해주는 결정적 역할을 하고 있다.

그러나 중국은 북한의 체제 생존을 유지해주기도 하지만 북한의 체제 와해를 야기하는 측면이 있다. 이 때문에 북한은 김정일 시대에 들어서 중국의 영향력을 계속 경계해왔으며, 대중국 견제 노력을 지속해왔다. 자본주의 시장경제를 수용한 중국의 영향력 확대는 북한에 경제 개혁·개방을 촉구함으로써 북한 체제에 불안정성을 야기할 수 있기 때문이다. 더 나아가 중국의 대북한 경제 영향력이 북한 내부의 정치적 영향력으로까지 확대된다면 김정은 체제의 안정성도 보장할 수 없다.

김정일 사후 들어선 김정은 체제는 한편으로는 체제 안정을 위하여 중국의 지원을 받아야 하지만, 다른 한편으로는 대내외적 자율성 확보를 위하여 중국의 정치적 영향력 확대를 최소화하면서 김정은 체제를 공고화하는 과제를 안고 있다. 이러한 과제를 가진 북한 김정은 체제가 어떤 선택을 해야 하는지를 분석하는 것이 이 글의 목적이다. 이를 위해 북한의 선택 중 먼저 대중국 의존을 벗어나 자립적 경제노선의 추구하고 그 한계를 알아보고, 대중 의존을 완화하기 위한 방법으로서 대미관계 개선과 그 한계를 분석한다. 이를 바탕으로 향후 북한의 대중국 경제의존과 자립의 사이에서 대미관계와 대남관계의 변화 시나리오를 전망해보고, 대중국 의존 상황에서 효과적인 대외전략을 제시해 본다.

## II. 북한의 자립적 경제노선과 그 한계

### 1. 1960년대 북한의 대중동원형 경제와 자립노선

북한은 냉전시기 중국과 구소련의 사이에서 ‘자주노선’을 추구하였다고 주장해왔

고 이것을 북한의 중요한 대외전략으로 선전해왔다. 그러나 북한은 정치적 및 경제적으로 중국과 구소련에 의존할 수밖에 없는 진영외교의 한복판에 있었다. 물론 북한이 중소분쟁의 한가운데에서 양국으로부터 실리를 추구한 등거리외교(equidistance diplomacy)를 한 것은 사실이지만, 이러한 등거리외교의 목적은 양국으로부터 경제적 지원을 확보하기 위한 것이었다.

북한은 냉전시기 중국과 구소련에 의존적인 경제 구조를 가지고 있었다.<sup>22)</sup> 그런데 북한이 자립적 경제노선을 취할 수밖에 없었던 시기가 존재했는데 바로 1960년대 중후반과 1970년대 중후반, 그리고 1980년대 말-1990년대까지의 시기였다. 이 시기에 북한이 자립적 경제노선을 취한 원인은 중국 또는 구소련에 대한 경제 의존에 있다. 두 국가 중 어느 한 국가에 대한 경제 의존에 집중하다가 그 대상국이 경제 지원을 할 수 없는 상황이 되자 북한은 대외적 지원이 중단된 상태에서 대내적 자립을 강조하게 된 것이다.

이러한 대표적인 사례가 1960년대와 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기였다.<sup>23)</sup> 먼저 1960년대 북한 경제의 자립노선이 등장한 배경을 살펴보고자 한다.<sup>24)</sup> 전쟁으로 내부 자원을 모두 소진한 북한은 전후복구를 위해 북한은 중국과 소련을 비롯한 사회주의 국가들의 원조에 의존할 수밖에 없었다. 1954-1956년까지 사회주의 국가들로부터 제공된 무상원조는 총 7억 4,750만 달러로 무상원조 중에서 중국과 소련의 무상원조는 전체의 80% 이상이었다.<sup>25)</sup>

그러나 1950년대 중반부터 북한에 대한 중국과 구소련의 원조가 급감하기 시작하였다. 북한 재정수입은 한국전쟁 이후 한때 중국과 소련의 원조가 33.4%에 달했으나, 1958년에는 단지 4.5%에 불과하였다.<sup>26)</sup> 1957년경부터 소련과 중국의 무상원조가 급감하였다. 1957-1960년까지 소련은 무상원조 1억 2,150만 달러와 차관 1억 9,850만 달

22) 박형중은 “북중 경제관계 증대와 북한정권의 미래: 외래지대 의존 국가론적 분석(kinu online series 11-19)”에서 북한은 2005년 대내경제 개혁 추진을 포기한 이후 외래지대 의존 국가에 포함된다고 주장하였다. 냉전시기에도 중국이나 구소련으로부터 전략적 지대를 취해왔다고 볼 수 있다.

23) 북한 경제의 시기 구분에는 여러 가지 이론이 존재하는데, 이 글에서 말하는 1950년대 중반은 북한의 인민경제 제1차 5개년 시기를 말하고, 고난의 행군 시기는 1994년 김일성 주석 사망 이후부터 1997년까지를 지칭한다.

24) 이에 대해서는 이상숙, “1958년 북한 주둔 중국 인민지원군 철수의 원인과 영향,” 『북한연구학회보』, 13권 1호(2009)에서 발췌한 것이다.

25) 경남대 극동문제연구소, 『북한무역론』 (서울: 극동문제연구소, 1979), p. 386.

26) Philip Rudolph, *North Korea's Political and Economic Structure*, 오진용, 『김일성시대의 증소와 남북한』 (서울: 나남, 2004), p. 25에서 재인용함.

러를, 중국은 차관 1억 5,750만 달러를 제공하는 데에 그쳤다. 단순한 액수의 감소보다는 원조가 차관 형태로 변화된 것이 북한 경제에 더 큰 영향을 주었다. 경제원조의 삭감은 북한의 사회주의 건설을 위한 경제정책 운영에 심각한 영향을 주었다.<sup>27)</sup> 특히 중소의 대외지원 중에서도 중국보다 구소련의 대외지원 감소 정책이 북한 경제 발전에 심각한 영향을 미쳤다. (표 1 참조)<sup>28)</sup>

<표 1> 중국, 소련의 대북한 무역의 추이(1950-1961)

	중국의 대북한 무역				소련의 대북한 무역			
	총액	수출	수입	무역수지	총액	수출	수입	무역수지
1950	6.51	3.76	2.75	1.01	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1951	18.11	17.32	0.88	16.35	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1952	23.41	21.41	2.00	19.41	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1953	46.34	45.05	1.29	43.76	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1954	82.31	79.71	2.60	77.11	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1955	76.06	72.59	3.47	69.12	377.3	<b>196.2</b>	181.1	15.1
1956	68.55	61.82	6.73	55.09	466.8	<b>239.2</b>	227.6	11.6
1957	56.01	36.50	19.51	16.99	544.6	<b>266.6</b>	278.0	-11.4
1958	<b>90.55</b>	47.74	42.81	4.93	467.1	<b>258.0</b>	209.1	48.9
1959	<b>115.84</b>	<b>70.89</b>	44.95	25.94	<b>125.7</b>	<b>74.1</b>	51.6	22.5
1960	<b>120.37</b>	<b>67.40</b>	52.97	14.43	<b>114.1</b>	<b>39.4</b>	74.7	-35.3
1961	<b>116.93</b>	<b>63.82</b>	53.11	10.71	<b>156.1</b>	<b>77.0</b>	79.1	-2.1

(단위: 백만 달러)

출처: 『북한경제통계집(1946-1985)』 (서울: 국토통일원, 1986), p. 743.

당시 북한은 1957년부터 추진한 ‘제1차 5개년 인민경제발전계획(1957-1961)’ 과 이를 위한 ‘천리마 운동’ 의 전개를 위한 자원 조달이 필요하였다. 북한 스스로 밝힌 1958년 ‘사회주의적 개조의 완성’ 이라는 농업 협동화의 완성은 북한 경제에 새로운 도약을 위한 밑거름을 필요로 하였는데, 북한 지도부는 ‘천리마운동’ 이라는 대중 동원을 활용하였다. 대외지원이 현저하게 감소한 가운데 진행된 5개년 계획의 완수를 위해 북한은 대중동원을 더욱 강화하였으나, 소련의 원조 급감을 보완할 공급처를 찾아야

27) 이항동, 『북한정치와 발전전략』, p. 373.

28) 중국은 1953년 11월 체결된 ‘10개년 경제·문화협정’ 그리고 ‘무역 및 철도 기술자 양성에 관한 협정’ 에 의거하여 북한을 지원하였다. 또한 1954-1957년간 무상협정은 4년간 식량·의류를 비롯한 생활필수품 및 기계·기관차와 같은 자본재와 기술 지원 등 3억 3,600만 달러에 해당하는 원조를 제공하였고, 남포의 유리공장, 방직 및 방직 공장을 포함하여 기본적 인민생활필수품을 생산하는 공장의 설립에 참여하였다. 국토통일원, 『북한의 정치 경제』 (서울: 국토통일원, 1988), p. 202.

할 필요성이 제기되었다. 이에 북한은 북한에 우호적이었던 중국과의 협력 강화 방안을 강구하였다.(표 1 참조)

이 시기부터 북한과 중국은 사회주의 건설에 있어서 대중의 주체적인 역량을 강조하여 대중노선이 경제개발의 주된 축의 하나라는 데에 의견을 같이 하였다. 이러한 상황에서 소련의 제3세계 원조 축소는 북한 경제건설에 큰 영향을 주어 북한은 코메콘(COMECON)과 같은 사회주의적 국제분업화 및 전문화를 수용하지 않았고, 자력갱생론으로 나아간 것이다.<sup>29)</sup>

북한은 제1차 5개년 계획부터 내부 동원과 축적을 지향하기로 하면서, 중국의 내부 자원을 극대화하고 대중동원을 지향하는 경제 발전 전략을 적극 지지하고 공동노선에 동참하였다. 이것은 북한이 사회주의 분업 체제에서 이탈한 중국과의 협력을 통해 ‘내부 동원형’ 경제를 가속화하는 결과를 낳았다.

중요한 점은 북한에 대한 중국의 지원은 1960년대 초반을 기점으로 급격히 감소하였다는 점이다. 중국 대약진 운동의 부작용은 중국 경제에 대재앙을 가져와 극심한 식량난이 발생하였다. 당시 중국의 동북지역 농민들은 식량을 구하러 북한으로 친척들을 찾아가기도 하였고 이중 일부는 북한으로 귀화하기도 하였다. 이러한 중국의 경제난은 북한을 지원할 수 없는 상황이었다. 게다가 1960년대 중반 중국 전역에 혼란을 가져온 문화대혁명이 시작되어 중국 경제는 회생이 어려울 정도로 악화되었다. 북한뿐만 아니라 대부분의 주중대사가 추방되었고 많은 국가와의 외교관계가 단절되었다.

이러한 상황에서 북한은 이미 1950년대 후반부터 구소련의 사회주의 경제권에서 벗어나 구소련의 북한에 대한 지원은 점차 감소되는 추세였고, 중국과의 경제협력도 어려워지자 북한은 자립적 경제노선이라는 카드를 꺼냈다. 물론 북한이 1950년대 후반부터 ‘천리마 운동’을 통한 대중동원형 경제를 추구하였고 이 성과가 단기간 나타난 것은 사실이다. 그러나 이러한 경제 노선의 성과는 단기적이었으며, 구소련의 지원이 급감한 가운데 중국의 경제가 악화된 것이 북한 경제의 자립노선이 탄생한 배경이다. 이러한 가운데 경제와 국방의 병진노선으로 인한 북한의 군비 확대는 1960년대 후반 중국의 지원과 경제협력이 어려워진 상황에서 악화되었다.

---

29) 양문수, 『북한경제의 구조』(서울: 서울대학교출판부, 2001), pp. 73-78.

## 2. 1990년대 경제난의 심화와 고난의 행군

북한이 다시 한 번 경제적 자립노선을 추구할 수밖에 없었던 원인은 탈냉전으로 인한 사회주의 경제권의 붕괴였다. 동유럽과 구소련의 개혁개방 정책으로 인한 북한 지원의 축소와 구소련의 해체로 인한 경제협력의 단절은 북한의 경제에 가장 극심한 타격을 주었다. 왜냐하면 당시 북한은 구소련에 대한 경제의존을 심화한 상태였기 때문이었는데, 그 배경을 살펴보자.

1980년대 미소간의 신냉전은 북한이 소련에 대한 의존을 강화하는 원인이 되었다. 소련이 아프가니스탄을 침공하고 미국에는 대소 초강경주의자인 레이건(Ronald W. Reagan)이 카터의 뒤를 이어 대통령으로 취임하자 세계는 신냉전체제로 접어들었다. 레이건은 국방비를 증액하고 전반적으로 반공 기조 속에서 소련에 대한 일련의 공세를 펼쳤다. 그는 소련을 비롯한 동구 여러 나라들을 ‘악의 제국(evil empire)’ 이라고 지칭했으며 소련뿐만 아니라 공산주의 자체에 대한 적대감을 표현했다.<sup>30)</sup> 당시 미국은 소련이 지원하는 혁명운동을 봉쇄하고 반공 무장봉기에 대해 미국이 지원하고 직접 개입함으로써 공산주의를 격퇴하고자 했다.

또한 중국 덩샤오핑의 실리주의 추구는 북한이 중국에 대한 기대를 접게 만들었다. 1978년 공식적으로 출범한 덩샤오핑 체제의 중국은 이전 마오쩌둥의 이념적인 노선에서 탈피하여 외교정책을 실질적인 국가 이익을 위해 전개하였다. 국가 이익에 초점을 맞추어 외교를 전개하기 시작하여 모든 외교는 명분이나 형식에 의해서가 아니라 실질적 이익의 극대화를 위해 추진되었다. 1970년대 말부터 중국의 대북한 경제 지원은 감소되었고 1980년대 들어서서 중국은 한국과 경제 교류를 시작하였다. 북한은 1980년대 들어서서 중국이 남한과의 교역을 본격화하는 것에 대해 적지 않는 실망감을 가지고 있었다.

이러한 상황에서 북한은 소련으로부터 경제 및 안보적 지원을 받기 위하여 노력하였다. 1980년대 들어서서 북한의 소련에 대한 접근이 확대되기 시작하더니 1984년 7월 김일성이 구소련 및 동유럽을 방문한 이후 소련에 대한 의존이 확대되었다. 소련이 북한에 제공하는 경제 및 군사원조의 규모가 확대되었고 구소련과 북한의 ‘공통적 이해’가 확대되었다. 양국 지도자 간의 방문이 이어졌고 1984년 11월 미하일 카피차 소련 외무차관이 평양을 방문하여 대북한 군사원조 재개를 발표하였다.<sup>31)</sup>

30) 아서 사이어, 『탈냉전기 미국 외교정책』 (서울: 오름, 1999), pp. 62-63.

1985년 12월 북한의 강성산 총리의 모스크바 방문 이후, 12월 25일 구소련 탈리진 부수상 겸 국가계획위원장과 북한 김복신 부총리 겸 대외경제 위원장 사이에 ‘북한-소련간 1986-1990 무역 및 경제협조 발전에 관한 의정서’가 교환되었다. 다음날인 26일에는 리즈코프 수상과 강성산 총리 사이에 ‘북한-소련간 경제 기술협조에 관한 협정’과 ‘북한-소련간 북한의 원자력발전소건설을 위한 기술협조협정’이 체결되었다. 당시 구소련은 북한의 제3차 7개년 경제계획 기간(1987-1993)의 대북한 지원사업을 구체적으로 제시하였다. 건설지원에서 계속 사업 7개와 신규 사업 7개 등 모두 14개 사업이 선정되었는데 이것은 5년 단위로 추진되는 북한의 경제계획 사상 최대 규모였다. 그리고 수산업, 농업, 기계, 경공업, 차량생산, 철도운수 부문에서 경제협력이 진행되었고, 1986년 ‘북한-소련간 1986-1990년 장기무역협정’으로 양국 무역규모가 확대되었다.<sup>32)</sup>

미소 간 냉전을 통해 북한으로서는 안보력을 강화하고 소련으로부터 경제적 지원을 받을 수 있는 기회로 삼았다. 1984년의 구소련과 동유럽 방문은 경제적 돌파구를 마련하려는 노력이었으나, 1980년대 후반 동유럽의 체제 전환과 구소련의 개혁·개방 노선으로 인하여 북한은 더 이상 경제적 지원을 기대하기 어렵게 되었다. 체제 생존에 위협을 느낀 북한은 불가피하게 자립적 경제노선을 선택하였고 고난의 행군에 접어들었다.

따라서 북한의 자립적 경제노선은 대외환경 변화에 따른 대응으로서 불가피한 선택이었으나, 북한 경제가 악화되는 원인이었다. 냉전 시기 북한은 일정 시기를 제외하고는 중국 및 구소련에 경제적 의존을 지속해왔으며, 1960년대와 1990년대에 나타난 자립경제의 모습은 1960년대와 1980년대 초반에 각각 중국과 구소련에 대한 의존을 강화한 북한의 선택이 있었다. 결과적으로 북한의 자립적 경제노선은 경제난을 해결할 수 없기 때문에 어느 국가에 대한 의존을 추구하게 되었던 것이며, 2009년부터 중국에 대한 의존을 강화하였고 김정은 체제에서도 경제적 의존이 불가피한 상황이다.

---

31) 오진용, 『김일성시대의 중소와 남북한』(서울: 나남출판, 2004), pp. 146-149.

32) 위의 책, pp. 160-163.

### III. 북한의 대중 의존 완화와 대미관계 개선의 한계

#### 1. 미국의 방치정책과 북한의 위기조성 전략

북한 경제의 자립노선은 한계가 있고 현재 김정은 체제의 대중 의존은 불가피한 선택이라면, 대중 의존을 완화시키기 위해서 북한이 선택할 수 있는 방법 중 하나가 대미관계 개선이다. 북한의 대미관계 개선은 중국과 미국 사이에서 헷징(hedging)을 할 수 있는 공간을 제공한다. 북미관계 개선으로 미국으로부터 일정한 경제 지원을 확보하고 경제제재 해제도 얻어낸다면 북한의 대중 의존을 완화시킬 수 있다. 북한은 1970년대부터 북미 양자 대화를 시도하였고, 탈냉전 이후에는 핵문제를 계기로 북미관계에만 집중하는 모습을 보였다.

그러나 북한의 대미관계 개선 전략을 성공하지 못하였고 대중관계에 집중하게 된 것은 미국의 대북 강경책 또는 방치정책에 원인이 있다. 강대국은 타국 또는 타지역에 대한 보편적 외교정책을 우선시해야 하기 때문에 위기가 약소국에 집중된다 하더라도 강대국은 실제로 지역적 또는 세계적 전략에 더 집중한다. 미국은 북한의 위기 조성에 우려를 표하지만,<sup>33)</sup> 북한보다 더 긴급한 문제들의 발생으로 실제로 동아시아 전략이나 세계 전략에 집중하였다.

이러한 강대국의 ‘부주의(inattention)의 정치’는 미국이 탈냉전 직후 북한의 위기조성에 대해 사전에 적극적으로 대처하지 않았던 상황을 설명해준다. 미국은 한반도가 전략적으로 중요한 지역이고 탈냉전 이후 불안정성이 확대될 것으로 예상하였으나, 그럼에도 불구하고 북한 문제는 상대적으로 중동 문제보다 뒤쳐져 있었다. 그리고 1990년대 초 북한의 핵문제가 불거졌을 때 미국은 북한의 핵개발에 우려를 표명하였으나, 북한의 핵무기 개발 능력을 상대적으로 저평가하였고, 심지어 북한 체제가 붕괴할 지도 모른다는 기대도 가지고 있었다.

반면 북한은 약소국으로서 강대국의 주목을 끌고 한반도 문제가 시급한 현안이라는 점을 강조하기 위하여 주기적으로 한반도의 위기를 조성하였다. 그러나 북한의 대미 양자관계 집중 전략이 성과를 거두지 못한 원인은 미국의 대북 압박정책 또는 방치정책이다. 미국의 대북 압박정책은 주로 북한이 위기조성 전략을 추구할 때 나타난 것으로 북

33) 탈냉전시대 미국의 최우선 안보정책은 비확산정책으로 미국은 대량살상능력과 확산 가능성이 높은 국가로 인식하였다.

한의 도발에 대한 대응책의 일환이다. 방치정책은 북한이 미국과의 관계 개선에 노력할 때 일정한 성과가 나타나지 않으면 미국의 대외정책 우선순위에서 한반도가 중동이나 기타 지역에 밀려나면서 일정 기간 정지된 상황이 초래되는 것을 말한다.

이러한 미국의 방치정책은 2000년 이후 북미관계 개선 시에 극명하게 나타났다. 2000년 후반 북한 인민군 총참모장 조명록 차수가 워싱턴을 방문한 이후 올브라이트(Madeleine Albright) 장관과 웬디 셔먼(Wendy Sherman) 대북특사가 북한을 방문하여 김정일과 회담을 하면서 북한의 미사일 수출 및 개발에 대한 논의를 하였다. 당시 북한과 미국은 조명록 차수의 미국 방문시 클린턴 대통령의 북한 방문에 대하여 의견을 교환하였다. 이에 대해 양측의 논의가 어느 정도 진전되었으나 결국 성사되지는 못하였다. 클린턴 대통령은 임기 중 마지막 외교 성과로 중동 평화 협상을 최우선적으로 고려하였기 때문에 중동지역 방문을 결정했기 때문이다. 이와 같이 북미 양자관계의 우선 전략은 미국의 방치정책에 의해 무산되고, 다자적 해결로 전환되었다.

## 2. 2000년대 6자회담과 북-미-중 전략적 삼각관계<sup>34)</sup>

1990년대와 달리 2000년대 중국의 부상은 동북아시아 지역의 안보 환경을 변화시켰다. 전세계적 패권은 여전히 미국이 유일 강대국이었으나 동북아시아는 중국이 새로운 패권국으로서 그 위상을 달리하였다. 1990년대 미국과 남북한이 한반도 문제 해결에 주요 당사자였다면 2000년대에는 중국이 중요한 행위자가 되어 한반도 문제에 개입하였다. 북한으로서는 전통적 우호관계의 역사를 가지고 전략적으로 북한을 필요로 하는 중국과의 관계가 대외관계에서 중요한 변수가 되었다. 이에 1999년 이후부터 중국과의 협력관계를 지속하였고 한미간의 협력으로 북한을 압박하는 국면에서 일정 수준의 중국의 협력을 기대하였다.

2002년부터 시작된 제2차 북핵위기는 북핵문제의 북-미-중 전략적 삼각관계(strategic triangle)의 중요성을 부각시켰고 삼각관계의 특성이 나타났다. 2003년 6자회담 출범 전 중국, 미국, 북한의 3자회담은 삼각관계의 동력으로 6자회담이 탄생했음을 보여주는 것이다. 이것은 중국의 부상에 따른 한반도 문제에 적극적 영향력을 행사하려는 중국의 전략적 의도가 포함되었다. 물론 한국 역시 주요한 행위자였으나, 북한

34) 이상숙, “북-미-중 전략적 삼각관계와 제2차 북핵위기: 북한의 위기조성 전략을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제49권 5호(2009) 중에서 발췌한 것임.

이 6자회담 전략을 추구하는 데에 주요 행위자로 인식되지 못하였던 점에서 6자회담 내에 북한의 전략은 미국과 중국 사이의 헷징이라는 점에서 북한은 미국과 중국, 그리고 북한의 삼각관계로 인식하였다는 점이 중요하다.

북한의 비핵화 및 핵활동을 억제하려는 상황에서 삼각관계는 북한의 핵활동과 이에 대항한 미국과 중국의 비확산 행위의 대립이 핵심이다. 중요한 점은 제2차 북핵위기사 북핵문제에 있어서 미국과 중국의 협력은 다른 요인에 의해 변화되지 않았다는 점이다. 제2차 북핵위기사 미국과 중국은 긴밀히 협력하였으며 북한문제에 대한 미국과 중국의 협력은 ‘제삼국(third country)’ 문제에 대한 가장 성공적인 양자회담 중 하나로 양국에서 간주되고 있다.<sup>35)</sup>

제2차 북핵위기에 대한 전략적 삼각관계의 유형을 북한, 중국, 미국의 삼국관계에 적용해보면 세 가지 유형 중에서 ‘안정적 결혼 유형(stable marriage)’ 과 ‘로맨틱 삼각관계(romantic triangle)’ 유형이 나타난다. 미중관계가 협력적인 ‘안정적 결혼’ 유형에서 소외된 약소국은 다른 두 강대국이 관심을 갖도록 위기를 조성하는 전략을 추구한다. 미국과 중국이라는 두 강대국 사이에 있는 약소국 북한은 핵문제에 있어서는 버림받은(perish) 행위자로서 도전적이거나 공격적인 경향을 보이는 행동을 하는 원인이 바로 여기에 있다. 실제로 북한은 미중협력이 강화될 때 북한에 대해 지속적으로 관심을 갖도록 갈등 돌출 행동을 하였는데 이것이 위기조성전략이었다.

위기조성외교가 효과적으로 작동하기 위해서는 위기의 수준이 이전 위기보다 커야 한다. 이전 위기보다 더 큰 위기를 조성해야 강대국들이 주목하기 때문이다. 북한의 위기조성외교는 갈수록 심화된 위기를 생산해내야 성공할 수 있다. 따라서 북한은 점점 더 심각한 위기를 조성하여 자국의 몸값을 높이려는 전략이다. 2차 북핵위기에 북한이 핵실험 등 위기를 점점 확대한 사실은 이러한 사실에 기인한다.

이러한 위기조성외교를 통해 대화 국면이 조성되면 ‘북-미-중 삼각관계’ 의 중국을 주요 행위자로 하는 ‘로맨틱 삼각관계’ 유형이 나타난다. 이 경우 북한은 미국과 중국의 우호관계를 방해하고 어느 한 국가, 특히 중국에 대해 더 적극적으로 협력을 이끌어내는 것이다. 제2차 북핵위기에 북한은 중국에 대한 적극적 유인으로 미국을 견

---

35) Crisis Group interviews, Washington DC, May 2009; Beijing, February, July, August 2009. See also Bonnie Glaser and Wang Liang, “North Korea: The Beginning of a China-U.S. Partnership?”, *The Washington Quarterly*, Summer 2008, p. 165.

제하는 전략을 취하였다. 즉 북한은 삼각관계의 변화에 따라 대응 전략을 차별화한 것이다.

실제로 시기별로 북한의 전략을 살펴보면 다음과 같다. 2003년에서 2004년 사이에 중국을 중심으로 하는 ‘로맨틱 삼각관계’ 유형이 나타났다. 이후 6자회담이 중단된 2005년과 2006년 말까지는 북한이 미사일 실험 발사와 핵실험 등으로 위기조성을 시도하였고 북-미-중 삼각관계는 미중 양국이 우호적이거나 북한과는 적대적인 ‘안정적 결혼’ 유형으로 변화하였다. 2006년 말부터 2007년까지는 북한의 핵실험 이후 미국의 결정적 정책 전환이 이루어져 ‘2·13 합의’와 ‘10·3 합의’가 도출되었으며, 삼각관계는 ‘로맨틱 삼각관계’로 변화되었다.

미중관계가 협력적인 ‘안정적 결혼’ 유형에서 소외된 북한은 미중협력이 강화될 때 위기조성 전략을 추구하였다. 이러한 전략으로 중국이 회담 재개를 위하여 북한과 접촉하고 그 성과로 회담이 재개되는 효과가 있었으나, 북한의 전략은 목표를 달성하기 어렵다. 회담이 재개되고 중국을 통해 북한이 원하는 카드를 미국에 전달하는 성과는 있으나, 중국이 미국과의 협력을 강화하면 북한은 다시 고립되는 상황이 주기적으로 나타나기 때문이다.

이와 같이 미중 사이의 전략적 삼각관계에서 북한의 전략은 한계를 보였다. 왜냐하면 미국과 중국이 여러 문제에 대해서 대립과 갈등을 하고 있지만, 한반도 문제에 대해서는 협력적 요인이 많았기 때문이다. 또한 양국 모두 한반도의 안정을 바라고 있으며 북한 핵에 대한 근본적인 보상도 원하지 않기 때문에, 북한의 핵문제를 비롯한 한반도 문제에 대한 근본적 해결에는 합의할 가능성이 높다. 따라서 북한이 미국과 중국 사이에서 취한 헛징 전략은 한계를 가지고 있으며 대중 의존의 상황에서 미국과의 관계를 지렛대로 대중 의존을 완화할 가능성은 높지 않다.

#### **IV. 김정은 체제의 대중국 의존 완화 시나리오와 실현 가능성**

김정일 시대에 시도된 대미관계 개선이라는 북한의 대외전략은 소기의 목적을 달성하지 못하였다. 이러한 가운데 출범한 김정은 체제는 대내외적 과제를 안고 출발하였

고, 대중국 관계는 그중 중요 과제 중 하나이다. 대중국 의존의 심화는 북한체제의 안정을 지지해주기도 하지만 체제 공고화의 위협이 될 수 있는 이중적 성격을 가지고 있다. 여기에 북한 지도자들의 딜레마가 있다. 중국과의 경제 협력은 북한의 체제 생존을 위하여 필수적이지만 북한이 원하지 않는 노선으로 중국이 북한을 유도할 가능성이 있기 때문이다. 또한 북한 김정은 체제가 안착하지 못한다면 중국의 이러한 의도는 북한 체제에 더욱 위협적일 수 있다.

김정은 체제는 김정일 위원장이 최근 2년여 동안 구축해놓은 후계체제 구축을 발판으로 시작되었다. 김정일 위원장은 김정은 체제가 안정될 수 있도록 대내적 조치와 함께 대외적으로 중국과의 협력관계를 구축해놓았다. 2010년부터 2011년까지 김정일 위원장은 중국을 3번 방문하여 중국 최고지도자와 정상회담을 하였고, 직접 중국의 여러 산업 현장을 시찰하였다. 특히 중국 동북3성을 방문하여 북한과의 경제 협력을 진전시켰다.

중국이 북한과의 경제 협력을 강화하는 가장 큰 원인은 북한의 체제 유지 지원과 북한 관리이다. 북한 후계체제 구축과정에서 나타날 수 있는 불안정에 대한 중국의 우려는 2008년 김정일 위원장의 건강이상 이후부터 발생하였다. 중국은 2009년부터 북한과의 경제 협력 확대를 위하여 노력하였고 이것은 후계체제 구축과 관련이 있다. 또한 2010년 남북한의 천안함 및 연평도 사태의 긴장은 북한에 대한 관리 필요성을 중국에게 각인시켜 준 사건이었다. 중국은 북한이 예측 불가능한 도발을 하지 않도록 관리할 필요성을 가지고 있다. 북한의 도발이 중국 주변의 불안정을 야기하고 중국의 부담을 가져오기 때문이다.

그런데 중국의 궁극적 목적이 무엇인가를 고려하면, 중국의 대북한 경제 협력을 더욱 선명하게 알 수 있다. 북한을 지속적으로 안정적 상태로 관리하려면, 북한의 개혁개방 추구를 유도하는 것이 가장 바람직한 방향인 것이다. 중국은 수시로 북한 지도자들에게 중국 경제의 개혁개방의 경험을 보여주고 조언하고 있다. 그런 점에서 특구 개발은 중국이 북한에 대한 영향력을 강화하는 지렛대라고 할 수 있다.

특히 황금평·위화도 특구 개발은 이러한 중국의 의도와 상통하는 부분이 있다. 황금평·위화도 특구는 지리적으로 북한보다 중국에 인접한 지역으로 중국 시장경제의 영향력이 미칠 수 있는 지역이다. 나선특구에 비해, 이 지역은 상대적으로 중국의 경제적 이익이 크지 않은 지역이지만 중국측은 이 지역에 북한 노동자들과 그 가족들까지 직접

생활하는 단지를 조성할 계획을 가지고 있다. 북한 주민들에게 더욱 많은 시장경제를 경험하게 하고, 이를 통해 북한의 점진적 개혁·개방을 가능하게 하려는 의도를 가지고 있다.

김정은 부위원장을 둘러싼 북한의 엘리트들은 대중국 의존에서 경제적 실리는 챙기면서 정치적 자율성은 확보하려는 노력을 할 것이다. 이러한 점에서 북한의 대중국 의존의 상황과 이에 따른 북한의 득과 실, 그리고 대미·대남 전략을 전망해보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 북한의 대중국 의존 상황과 대미·대남 전략<sup>36)</sup>

구분	북한의 이익	북한의 손실
대중 의존	경제난 완화	정치적 자율성 제약, 개혁·개방 압력 증대
대중 의존 +자립	경제난 완화, 자율성 확보	
자립	정치적 자율성 증대	경제난 심화

먼저 북한의 대중국 의존이 심화되는 경우이다. 이 경우 북한의 경제난 완화라는 득이 있지만, 중국에 대해 정치적 자율성을 제약받고 경제 개혁·개방의 압력 증대라는 단점이 존재한다. 이 때 북한의 대중 의존은 북한의 자율성을 약화시키기 때문에 북한이 적극적 전략을 취하기 어려우나, 경제난이 완화될 수 있다.

둘째, 대중국 의존과 자립이 균형을 맞추는 경우이다. 이 경우는 가장 이상적인 상황으로 경제난을 어느 정도 완화하면서 자율성을 확보하는 경우이다. 북한의 대중국 협력에 한 발 더 나아가서 현재 김정은 체제의 대중국 관계는 이 과정에 있다.

마지막으로 북한이 중국으로부터 완전 자립을 하는 경우는 정치적 자율성이 증대되지만 경제난이 심화된다. 그러나 현 김정은 체제에서 북한의 완전 자립은 가능성이 거의 없으며, 대중국 의존 또는 대중국 의존과 자립의 균형을 맞추는 경우의 가능성이 높다. 북한은 대중국 의존의 상황보다는 대중국 의존과 자립의 균형을 맞추려는 전략을 취할 가능성이 높다.

36) 이 경우 미국과 한국의 전략은 고정된 것으로 간주하고 북한의 상황 변화에 따른 북한의 대미·대남 전략을 전망한 것이다.

대중국 의존과 자립을 맞추려는 북한의 전략은 어떤 수단으로 가능해질 수 있는가에 대한 해답은 용이하지 않다. 무엇보다도 북한이 김정은 체제 안착이 이루어진 후에야 가능해질 것이다. 김정일 위원장은 김일성 사후 3년 동안의 유신통치 기간을 거친 후인 1998년부터 대외전략을 적극화하였다. 김정은 체제는 대내외적 변화에 따라 이 시기는 단축될 것이고 빠른 시일 내에 대외전략을 적극화할 것이다.

그리고 북한의 균형 전략이 성공하려면 중국에 대한 의존을 심화시키지 않도록 다른 협력국을 찾아야 한다. 북한의 경제 회생은 단기간에는 불가능하며 장기적이고 체계적인 지원과 투자가 필요하다. 이러한 문제를 중국에게 전적으로 의존하지 않으려면 이를 대체할만한 자원을 다른 곳에서 모색해야 한다. 북한에 이러한 지원을 해줄 수 있는 곳은 한국이며, 한국의 지원이 가능해지려면 북한에 가해진 여러 제재를 해결할 수 있어야 한다.

결국 북한은 중국 이외에 북한 문제의 해결 실마리를 가지고 있는 한국과 미국에서 그 해답을 찾아야 한다. 이미 경험한 북미 양자관계 집중 전략과 미중간의 삼각관계 전략은 성과를 가져오지 못하였다. 이제는 미국과 중국뿐만 아니라 한국을 파트너로 하는 전략을 짜야 한다. 북한이 대중 의존을 완화하고 의존과 자립의 균형을 이루기 위해서는 대미관계와 대남관계를 활용해야 한다. 이러한 관점에서 북한의 대중 의존 전략을 완화하기 위한 대미 및 대남관계 시나리오는 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 북한의 대중국 정책과 대미대남 전략

구 분	대미 적대 /대남 적대	대미 적대 /대남 협력	대미 협력 /대남 적대	대미 협력 /대남 협력
대중 의존 완화 가능성	대중 의존 심화	대중 의존 확대	대중 의존 다소 완화 but 제한적 완화	대중 의존 완화

먼저 대미관계와 대남관계를 모두 적대적으로 하는 경우는 대중 의존 완화라는 목표를 이루기 어렵고 대중 의존이 심화될 것이다. 이것은 북한이 2008년 이후부터 김정일 사후까지 취해온 것으로 북한의 대중 의존이 심화되는 결과를 가져왔다. 향후 대중 의존이 점차 심화되는 상황이 초래될 것이고 북한은 중국의 영향력 확대에 따라 북한 지도부가 원하지 않거나 통제하기 어려운 상황이 발생할 수 있다. 대외적으로는 중국이 원하는 북한의 개혁개방이 이루어질 수 있으며, 그것이 북한 지도부가 원하지 않는 방

향으로 갈 것이다. 중국 시장 경제의 영향력이 확대되어 북한 경제의 회복이 아닌, 경제의 파산 등의 부정적 방향으로 진행될 수 있기 때문이다. 북한 당국은 이러한 전략을 회피하려 할 것이지만 김정은 체제가 안착되지 못할 경우 발생할 가능성이 있다.

둘째, 대미관계가 적대적이고 대남관계는 협력적인 경우를 상정할 수 있다. 이것은 북한의 경제적 대중의존을 어느 정도 완화시킬 수는 있으나 미국과 적대적인 상황에서는 대중의존이 확대될 수밖에 없는 상황이다. 북한은 대중관계와 대남관계에서 어느 정도 실리를 취한 이후에는 대미관계 개선에 나설 것이기 때문에 이러한 상황은 단기적인 상황에 그칠 수밖에 없다. 또한 대미관계 발전 없는 대남관계 개선은 일정 수준이 되면 한계가 있기 때문에 남북관계는 제한적 발전에 머물 것이다. 예를 들어 과거 2000년 이후 북한은 대남관계에 협력적이었으나, 2001년 미국의 대북 강경정책이 등장하자 남북관계의 근본적 발전이 어려웠던 상황은 북미관계 개선 없는 남북관계 개선이 지속적이지 못했음을 보여주었다.

셋째, 대미관계가 협력적이고 대남관계는 적대적인 전형적인 ‘통미봉남’의 경우이다. 북한이 대중관계로부터 경제적 지원과 체제 공고화를 위한 외교적 지원을 확보하고 대미관계 개선에 노력하는 경우로서 가장 발생가능성이 높은 경우이다. 1994년 제네바 합의로 북미관계가 개선 과정에 있었으나 당시 남북관계의 갈등과 긴장은 북미관계 발전의 동력을 부여하지 못하였다. 남북관계 발전 없는 북미관계 발전은 제한적일 수밖에 없다.

북한이 대미관계를 개선하려는 노력을 지속하지만 미국의 대북 방치정책은 북한과의 지루한 협상을 지속할 수 없게 만든다. 이것을 타개할 수 있는 방법은 한국이 개입하여 미국이 국내 비난 여론을 잠재우고 인내를 가지고 북한과 협상을 하도록 요청하는 것이다. 한국이 이러한 요청을 지속할 수 있으려면 대내적 여론을 우호적으로 만들어야만 하고, 이를 위해서는 북한이 대남관계에 성의 있게 협력적으로 임해야 한다.

마지막으로 북한이 대미관계와 대남관계를 모두 협력적으로 나오는 경우로서 이 경우에는 대중국 의존을 완화할 수 있는 확실한 방법이다. 앞서 살펴본 바와 같이 북한이 대미 양자관계만을 집중할 경우 대중 의존의 딜레마를 벗어나기 어렵다. 앞서 살펴본 바와 같이, 대미관계와 대남관계 중 어느 한 관계만을 협력적으로 했을 경우 근본적인 관계 개선이 이루어지지 못하였다. 북미관계와 남북관계는 상호 영향을 주고받는데 어느 한 관계가 적대적일 경우 다른 한 관계의 발전이 저해되는 상황이 초래된다. 북미관

계와 남북관계가 선순환을 이루기 위해서는 두 관계를 모두 협력적으로 발전시켜야 한다.

## V. 대중 의존과 자립의 딜레마에서 북한의 선택을 위한 제언

이 글은 중국의 정치적 영향력 확대를 최소화하면서 김정은 체제를 공고화하는 과제를 안고 있는 북한 김정은 체제의 효과적인 대외전략을 제시하는 목적을 가지고 있다. 이를 위해 북한의 선택 중 먼저 대중국 의존을 벗어나 자립적 경제노선의 추구하고 그 한계를 알아보고, 대중 의존을 완화하기 위한 방법으로서 대미관계 개선과 그 한계를 분석하였다. 이를 바탕으로 향후 북한의 대중국 경제의존과 자립의 사이에서 대미관계와 대남관계의 변화 시나리오를 전망하여 북한이 대중 의존 상황에서 의존과 자립의 딜레마에서 선택할 수 있는 효과적인 대외전략은 대미관계와 대남관계의 동시 발전이라는 점을 분석하였다.

냉전 시기 북한이 자립적 경제노선을 추구한 시기는 대외환경에 변화에 따른 대응으로서 불가피한 선택이었다. 냉전 시기 북한은 일정 시기를 제외하고는 중국 및 구소련에 경제적 의존을 지속해왔으며, 1960년대와 1990년대에 나타난 자립경제의 모습은 1960년대와 1980년대 초반에 각각 중국과 구소련에 대한 의존을 강화한 북한의 선택이 있었다. 결과적으로 북한 경제의 자립적 경제노선은 경제난을 해결할 수 없기 때문에 북한은 어느 국가에 대한 의존을 추구하게 되는데, 김정은 체제는 중국에 대한 경제 의존이 강화된 상황에서 출발하였다.

이러한 대중 의존을 완화시키기 위하여 미국과의 관계 개선을 추구하는 방법이 있는데 미국의 대북 방치정책으로 성공하기 어렵다. 북한이 미국과의 관계 개선에 노력할 때 일정한 성과가 나타나지 않으면 미국의 대외정책 우선순위에서 한반도가 중동이나 기타 지역에 밀려나면서 일정 기간 정지되는 상황이 초래되기 때문이다. 북한은 이를 변화시키기 위하여 위기조성 전략을 추구하지만 이것은 일시적 효과를 가져 오는 제한적 효과만 있고 근본적으로 미국의 대북 인내를 지속시켜주지 못한다.

북한이 미국과의 관계 개선을 통해 대중 의존을 완화시키는 전략이 성공하지 못하는 또 다른 원인은 미중관계에 있다. 미국과 중국이 여러 문제에 대해서 대립과 갈등을 하고 있지만, 한반도 문제에 대해서는 협력적 요인이 많다는 점이다. 또한 양국 모두

한반도의 안정을 바라고 있으며 북한 핵에 대한 근본적인 보상도 원하지 않기 때문에, 북한의 핵문제를 비롯한 한반도 문제에 대한 근본적 해결에는 합의할 가능성이 높다. 따라서 북한이 미국과 중국 사이에서 취한 헛징 전략은 한계를 가지고 있으며 대중 의존의 상황에서 미국과의 관계를 지렛대로 대중 의존을 완화할 가능성은 높지 않다.

결국 북한의 대미관계 개선은 남북관계 개선과 밀접히 연계되어 있기 때문에 남북 관계 없는 대미관계 개선이 한계가 있다. 이러한 상황에서 북한의 대중 의존은 지속된다. 특히 미국이 북한과의 관계 개선에 수동적일 경우 북한은 중국의 영향력에만 의존하여 대미관계를 지속하게 된다. 따라서 북한이 대미관계에만 집중해서는 대중 의존을 벗어나기 어렵다.

이와 같이 북한이 대중 의존 딜레마에서 벗어나 대중 의존과 자립의 균형을 맞추기 위해서는 대미관계와 대남관계를 모두 협력적으로 발전시켜야 한다. 북한이 한국을 배제하고 대미관계 속에서 대중 의존을 완화시키려고만 한다면 북미관계의 협력적 상황이 일시적이고, 한반도 문제 해결에서 미국과 중국이 어느 시점에서는 협력할 가능성이 있기 때문에 북한의 전략은 성공하기 어렵다. 결국 북미관계와 남북관계의 동시 발전이 북한이 대중 의존을 완화시킬 수 있는 방법이다.<sup>19</sup>

| 평화재단 평화연구원 제52차 전문가포럼 |  
‘강성대국 진입’을 위한 북한의 도전과 과제  
: ‘경제강국 건설’과 대중국 의존 심화의 딜레마

# NOTES

| 평화재단 평화연구원 제52차 전문가포럼 |

‘강성대국 진입’을 위한 북한의 도전과 과제

: ‘경제강국 건설’과 대중국 의존 심화의 딜레마

# NOTES

| 평화재단 평화연구원 제52차 전문가포럼 |  
‘강성대국 진입’을 위한 북한의 도전과 과제  
: ‘경제강국 건설’과 대중국 의존 심화의 딜레마

# NOTES