

약술회의 중서 2002-04

북한의 변화와 남북관계

국내학술회의(2002. 9. 19) 발표 논문집

통 일 연 구 원

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

< 행사 일정 >

08:30 ~ 09:00 **등록 및 접수**

09:00 ~ 09:20 **개회식**

- 개 회 사 : 서병철(통일연구원 원장)
- 격 려 사 : 정세현(통일부 장관)

09:20 ~ 10:45 **발 표**

- 사 회 : 전인영(서울대학교 교수)
- 발 표 : 『북한 경제개혁 조치의 의미 - 중국사례와의 비교』
오승렬
(통일연구원 경제협력연구실장)
『북한경제 개혁에 따른 대남·대외정책 변화 전망』
서동만(상지대학교 교수)
『남북 철도·도로 연결의 경제적 파급효과』
안병민
(교통개발연구원 책임연구원)

10:45 ~ 11:00 **Coffee Break**

< 행사 일정 >

11:00 ~ 12:20 토 론

- 토 론 자 : 최완규(경남대학교 북한대학원 교수)
남궁영(한국외국어대학교 교수)
정봉렬(한국산업은행북한·중국팀장)
길정우(중앙일보 논설위원)
이상준(국토연구원 연구위원)
박찬봉(통일부 정책심의관)

12:30 ~ 13:30 오 찬 (통일부 장관)

개 회 사

서 병 철
(통일연구원장)

존경하는 정세현 통일부 장관님!

주제발표, 사회와 토론을 맡아주실 전문가 여러분!

내외귀빈 여러분!

추석을 앞두고 바쁘신 가운데 오늘 학술회의에 참석하여 주신데 대하여 감사를 드립니다.

제7차 남북장관급회담을 통해 남북한 화해·협력의 흐름을 이어가는데 크게 기여해 주신 정장관님께서 오늘 회의에서 축사를 해주시게 되었습니다.

오늘 회의는 최근 북한의 변화를 중심으로 전환기에 처해 있는 남북관계를 분석하고 정책과제를 마련해 보고자 마련되었습니다.

서해교전 이후 북한은 전과는 다른 행보를 보여주고 있습니다.

전례없이 빠른 유감 표명과 함께 중단된 남북장관급회담 개최를 제안함으로써 남북관계 경색이 지속되는 것을 원치 않는다는 의사를 나타냈습니다.

내부적으로는 경제관리방식의 개선 조치들을 취함으로써 개혁·개방의 기대를 높이고 있습니다.

물가와 임금의 현실화, 인센티브제 강화, 배급제 부분적 폐지 등이 시행되고 있으며, 해당 기관에 경제목표의 설정과 추진을 위한 자율권이 어느 정도 부여되었고 기업운영의 권한도 책임자인 지배인에게 상당부분 넘겨진 것으로 알려졌습니다.

대외적으로는 미국과의 대화재개를 선언하였으며 북·러 정상회담을 개최한데 이어 일본 고이즈미 총리와 북·일 정상회담을 갖는 등 능동적이고 대화지향적인 자세를 취하였습니다.

북·일 정상회담은 국교수립 이전에 양국 정상이 과거청산 및 일본인 납

치의혹문제 등 국교정상화 의제를 직접 논의하였다는 점에서 향후 발전방향에 관심이 집중되고 있습니다.

북한은 남북교류·협력에도 적극적인 자세를 보여주고 있습니다. 제2차 남북경제협력추진위원회에서 북한은 경의선 철도와 동해선 임시도로를 연내에 완공키로 하고 18일 남북 양측이 동시에 착공하였으며, 개성공단 건설도 연내에 시작하기로 합의하였습니다.

총재급 적십자회담을 통해서 북한은 6.25 행방불명자 생사확인과 상설 면회소 설치 등에 합의함으로써 이산가족 문제 해결에 전향적인 기대를 모으고 있습니다.

북한의 최근 변화의 의도가 시장경제를 채택하고 실질적인 개혁·개방의 길로 가기 위한 것인지 혹은 사회주의 재정비와 실리주의적 대외관계 추구를 통한 경제발전 시도인지 확실하지 않습니다.

분명한 것은 북한의 대내외적인 변화의 움직임이 성과를 거두기 위해서는 대외적인 지원과 협력, 그리고 한반도 정세 안정이 절대 필요하다는 점일 것입니다.

전환기에 처해 있는 남북관계에서 지속적인 남북한 화해·협력과 한반도 평화정착을 추진하기 위해서는 최근 북한의 변화에 대한 면밀한 분석이 필요합니다.

최근 북한의 변화와 남북관계를 논의하는 오늘의 회의는 따라서 시의적절하고 의미가 크다고 하겠습니다.

오늘 회의에서는 북한이 대화와 변화를 추구하고 나오는 진의와 북한경제 개혁에 따른 대남·대외정책 변화, 그리고 남북 철도와 도로 연결의 경제적 파급효과 등을 논의하게 됩니다.

다시 한 번 이 자리에 참석해 주신 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 생산적이고 성과 있는 회의가 되도록 기탄없는 고견을 말씀해 주시기 바랍니다.

대단히 감사합니다.

2002. 9. 19

통일연구원 원장

서 병 철

격 려 사

정 세 현
(통일부장관)

존경하는 서병철 통일연구원장님, 그리고 오늘 학술회의의 사회 및 주제 발표자와 토론자를 비롯한 참석자 여러분,

먼저 이처럼 많은 분들이 참석하신 가운데 통일연구원이 주최하는 학술회의가 열리고 있는 데 대해 축하의 말씀을 드립니다.

아울러, 남북관계에 변화의 새바람이 불고 있는 시점에 『북한의 변화와 남북관계』를 주제로 한 토론의 場이 마련된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

참석자 여러분,

북한은 이제 변하지 않으면 안 된다는 사실을 인식하고, 생존과 발전을 위한 변화를 모색하고 있는 것으로 보입니다.

남북관계도 지난 8월에 열린 제7차 남북장관급회담 이후 빠르게 진전되고 있습니다.

냉전이 만들어 놓은 한반도의 대립과 불신의 구조가 화해와 협력의 새로운 구도로 변화할 전기가 마련되고 있는 것입니다.

현재 7차 장관급회담과 2차 경추위 합의사항들을 이행하기 위한 실무차원의 대화와 구체적 실천이 여러 부문에 걸쳐 진행되고 있습니다.

지난 주부터 남북군사실무회담(9.14~17), 남북철도·도로연결실무협의회(9.13~17), 임남댐 공동조사실무접촉(9.16~18), 5차 이산가족상봉(9.13~18), 태권도 시범단 방북(9.14~17), KBS 교향악단 평양 공연(9.16~22) 등이 이어지고 있습니다.

이처럼 동시 다발적으로 남북간 협력사업이 진행된 것은 유례가 없었던 것으로 남북관계의 순향을 보여주고 있는 것이기도 합니다.

어제(9.18) 남북은 경의선과 동해선 철도·도로 연결공사를 동시에 착공하였습니다.

오늘(9.19)은 지난 반세기 동안 굳게 닫혀 있던 비무장지대의 철책 문

을 열고 남북이 지뢰를 제거하는 작업을 시작합니다.

한반도 서쪽 편에 250m, 동쪽 편에 100m 폭의 철조망을 끊고 길을 여는데 50년이 넘게 걸렸습니다만, 분단의 상징이었던 비무장지대가 화해와 협력의 무대로 변화하는 현장을 드디어 목격하게 되었습니다.

남북 철도·도로연결은 민족의 대동맥을 연결하는 대역사이며 동시에 세계를 향한 새로운 길을 여는 일입니다.

특히, 비무장지대내 공사를 위한 군사보장합의서 발효는 남북 군당국간 최초의 협력사업을 규정한 것으로서 군사적 신뢰구축을 위한 첫 걸음으로 큰 의미를 지니고 있습니다.

남북 철도·도로 연결을 위해 비무장지대의 남북 통문을 개방하고, 군사실무자간에 직통전화를 설치하기로 한 것은 긴장완화와 군사적 신뢰구축을 위한 의미 있는 출발입니다.

이것은 비무장지대를 넘나드는 경제협력이 군사협력으로 이어지는 것을 의미하는 것으로서 남북관계의 질적 전환이 이루어지고 있다고 평가할 수 있습니다.

결국 분단을 평화적으로 관리하는데 '先軍後經'보다 '先經後軍 또는 經濟·軍事並行' 방식이 실효성 있는 접근방법임을 입증하는 사례이기도 합니다.

이렇듯 남북관계가 대립과 갈등의 악순환에서 탈피하게 된 것은, 오늘과 같은 자리를 통한 전문가 여러분들의 올바른 분석과 정책방향 제시가 크게 기여한 것으로 생각합니다.

이 자리를 빌어 여러분께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

참석자 여러분,

현재 남북관계 진전과 북한의 변화는 북일관계 진전과 북미대화에 영향을 주는 선순환(善循環) 효과로 나타나고 있다고 봅니다.

정부는 남북관계와 북미·북일관계가 상호 병행 발전해 나가는 것이 한반도 평화와 안정을 위해 바람직하다는 입장입니다.

이런 점에서 금번 북일 정상회담의 결과가 북미관계와 남북관계의 진전에 상승작용을 일으키고, 동북아 평화정착에도 기여하게 되기를 바라고 있습니다.

특히, 북한이 7. 1부터 취하고 있는 소위 '경제관리 개선조치' 등 대내외적 정책변화가 남북 화해협력과 한반도 평화증진으로 이어지도록 해야 하는 것은 우리 모두에게 부여된 역사적 과제입니다.

따라서 북한이 미국, 일본 등과 관계를 개선하고, 국제사회의 일원으로 활동할 수 있도록 적극 돕는 일이 필요합니다.

새로운 흐름을 타고 있는 남북관계를 더욱 확대·발전시켜 나감으로써 남북간 실질 협력관계를 강화하고 한반도에 평화를 보다 확고히 정착시켜 나가는 것이 필요한 시점입니다.

이를 위해 정부는 우선 남북간 각종 협력과제들을 차질 없이 추진해 나가기 위한 준비에 만전을 기할 것입니다.

아울러, 국민적 지지와 협조를 확대·강화하기 위한 노력을 계속하고, 미·일 등 유관국들과 긴밀히 협력해 나갈 것입니다.

참석자 여러분,

남북 화해협력과 평화 증진은 뒤로 미루거나 소홀히 할 수 없는 시대의 소명으로, 무엇보다도 우리 모두의 합심 노력을 요구하고 있습니다.

북한이 7. 1부터 시행하고 있는 경제개혁 조치는 아직 내용의 불확실성에도 불구하고 여러 방면에서 의미 있는 변화를 가져올 것으로 봅니다.

따라서 최근 북한 변화의 의미를 평가하고, 그러한 변화가 북한의 대내외 정책, 특히 남북관계에 어떤 영향을 줄 것이고, 어떻게 대처해야 할지에 관해 논의하는 것은 대단히 유용한 일입니다.

이러한 점에서 오늘 이 학술회의는 참으로 시의 적절한 것이며, 이 회의에 거는 우리 모두의 기대가 매우 크다고 할 수 있겠습니다.

오늘 회의가 최근 북한의 변화와 남북관계에 대한 국민들의 이해를 돕고, 정부의 대북정책 추진에 도움을 주는 의미 있는 자리가 될 것을 믿어 의심치 않습니다.

그 동안 회의를 위해 노고를 아끼시지 않으신 통일연구원 여러분께 감사의 말씀을 드리며, 다시 한번 학술회의 개최를 축하드립니다.

참석하신 여러분 모두의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

차 례

학술회의 총서 2002-

- ◆ **개 회 사:** 서병철(통일연구원장)
- ◆ **격 려 사:** 정세현(통일부장관)
- ◆ **발 표:** “북한의 경제개혁 조치의 의미 - 중국사례와의 비교” / 오승렬(통일연구원 경제협력연구실장)
“북한경제 개혁에 따른 대남·대외정책 변화 전망” / 서동만(상지대학교 교수)
“남북 철도·도로 연결의 경제적 파급효과” / 안병민(교통개발연구원 책임연구원)
- ◆ **토 론:** 최완규(경남대학교 북한대학원 교수) / 남궁영(한국외국어대학교 교수) / 정봉렬(한국산업은행북한·중국팀장) / 길정우(중앙일보 논설위원) / 이상준(국토연구원 연구위원) / 박찬봉(통일부 정책심의관) /

“북한 경제개혁 조치의 의미 -
중국사례와의 비교”

오 승 렬

(통일연구원 경제협력연구실장)

< 요약 >

최근 북한의 경제관리 개혁조치는 1998년 북한 새헌법 이후 가시화되기 시작한 김정일의 경제정책의 방향성 결정이라는 중요한 의미를 가지고 있으며, 그 동안 부분적으로 실험·추진되던 경제관리 개선 노력의 종합적 구현이라는 측면에서 향후 북한체제의 향방을 가늠해 볼 수 있는 증거를 제공하고 있다.

개혁 착수시점의 중국과 현재의 북한은 국토 및 경제 규모, 정치적 환경, 부존자원, 역사적 경험 등에 있어서 서로 상이하지만, 경제난을 탈피함으로써 새로운 정권의 정통성을 확보해야 한다는 공통점도 가지고 있다. 본 연구에서는 북한의 경제 관리방식 변화와 개혁초기 중국 개혁·개방 정책의 내용과 배경, 그리고 그 파급효과를 비교·분석해 봄으로써 북한경제의 변화방향과 관련된 함의를 도출하였다.

북한의 변화는 가격·임금 수준 인상, 상대가격구조 조정, 인센티브제도의 개선 등 긍정적 내용을 포함하고 있으나, 중국 경제개혁 초기와 비교해 볼 때, 그 범위와 심도의 한계성 또한 명확하다고 볼 수 있다. 최근 북한경제의 변화중 중국의 개혁초기 정책과 유사한 점으로는 ① 상대가격구조의 조정, ② 지방 및 기업의 자율적 관리권한 확대, ③ 환율의 현실화, ④ 실험적 가족영농 범위의 확대 등을 들 수 있으나, 그 범위 및 개혁적 의미에 있어서는 중국에 비해 미흡한 것이 사실이다.

북한의 움직임과 중국 개혁초기 정책과의 주요한 차이로는 ① 공개적인 개혁노선 채택을 천명하지 않고 있다는 점, ② 가격은 대폭 인상했으나, 국가가격제정국에서 결정하는 국정가격제도를 유지하고 있으며(가격자유화 불포함), ③ 국영 상업유통망의 자유로운 상품 구입권(權) 보장 유무가 불확실하고, ④ 실험적인 가족영농 역시 집단영농의 틀 속에서 이루어

2 북한의 변화와 남북관계

지고 있다는 점에서 개혁기 이전 중국의 ‘연산도호(聯產到組)’와 유사하며,¹⁾ ⑤ 환율의 인상 이외에는 적극적인 대외개방 정책을 공개적으로 표명하지 않고 있다는 점, ⑥ 소유제도의 다양화와 관련된 조치를 취하지 않았다는 점 등을 들 수 있다. 특히 시장지향적 개혁의 핵심적 조치는 가격자유화에 있다는 점을 감안할 때, 북한의 이번 변화가 시장지향적 개혁을 위한 여건 조성 차원의 의미를 가질 수는 있으나, 시장경제화를 지향하고 있다고 평가하기에는 아직 이르다.

북한은 변화의 기로에 서있다. 경제관리 개혁 조치는 분명히 좋은 출발임에는 틀림없으나, 단순히 몇몇 조치의 내용이 중국의 개혁초기에 관찰할 수 있었던 정책과 유사하다는 점만으로 그 향배에 대해 낙관하기에는 이르다. 향후 북한의 경제정책 노선을 결정할 수 있는 요소로는 환경적 요인으로서 남북관계 및 대외관계, 현 단계 정책의 과급효과, 북한 주민의 가치관 및 행동양식 변화 등을 들 수 있다. 단순히 북한주민의 가치관과 행동양식 변화만 고려하더라도, 사실상 북한이 과거의 경직된 체제로 회귀하기란 불가능할 것으로 판단된다. 북한은 그 동안 비공식부문 경제의 보편화에 따라 정보흐름에 있어서 혁신적 변화를 경험했으며, 이는 곧 북한주민의 인센티브구조에 변혁을 초래함으로써 명령형 계획경제의 재현은 불가능하게 만들었다.

분명히 북한의 이번 조치는 과거 북한의 경제정책과 비교해 볼 때, 시장지향적 개혁의 기초가 될 수 있는 이념적 돌파구를 마련했다는 점에서 획기적인 내용을 포함하고 있다. 북한이 이번 조치로 인해 앞으로 나타날 거시경제 및 경제구조적 문제에 대해 적극적으로 대처하고, 시장지향적 후속조치를 취한다면 중국의 개혁모델과 근접한 방향으로 변화할 수 있을

1) 인민공사의 해체와 가족영농제도의 정착을 의미하는 중국 개혁기의 ‘포간도호(包幹到戶)’에는 아직 미치지 못하고 있다.

것이나, 가격-임금의 일회성 인상과 형식적이며 수사적인 기업 자율성 확대만을 강조한다면 북한경제 전개방향은 중국의 경험과는 다른 양상을 보이게 될 것이다.

특히 북한은 개혁의 초기여건과 이념적 측면에서의 한계성, 그리고 남북관계의 불안정성 등 중국에 비해 불리한 출발선에 서 있다는 점에서 경제관리 개혁 정책을 성공시키기 위해서는 적극적이며 종합적인 시장지향적 개혁 정책과 남북관계의 획기적 개선이 필수적이다.<

북한 경제관리 개혁 조치의 의미 - 중국사례와의 비교

오승렬(통일연구원 경제협력연구실장)

I. 머리말

북한은 중국이나 베트남과는 달리 공식적으로 경제개혁·개방노선을 공표하지는 않고 있으나, 최근의 경제제도 변화를 통해 가격-임금 구조를 대폭 조정함으로써 물적 계획 체제로부터 화폐적 관리체제로 전환하고 있다. 북한의 ‘변화’에 대해서는 다양한 평가가 이루어지고 있으며, ‘변화’에 비중을 두는 견해와 ‘지속’적 특성을 더욱 중시하는 관점이 혼재해 왔다. 최근의 변화와 관련하여 북한경제의 시장경제화 초기 징후로 파악하는 견해와 계획경제 강화 수단으로 파악하는 견해가 대두되고 있다. 그러나 변화와 지속을 판단할 수 있는 기준과 준거에 대한 논의는 상대적으로 미미했다고 볼 수 있으며, 대부분의 판단은 시사적이며 주관적인 양상을 보이고 있다.

북한은 다른 사회주의 국가에 비해 스탈린식 사회주의 계획경제체제의 변용 및 개혁 경험이 빈약한 까닭에 시장지향적 경제개혁에 대한 정책 결정권자들의 거부감이나 우려가 매우 클 것이다. 북한의 정책실무자들은 시장과 계획의 결합을 위한 정책기술 및 지식을 결여하고 있어서 시장기

구의 긍정적 역할에 대한 학문적 인식이 현실 정책에 반영되기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 판단된다. 최근 북한의 경제정책 변화의 의미를 파악하기 위해 중국의 경제개혁 모델이 자주 거론되고 있다. 2000년 5월과 2001년 1월에 있었던 김정일의 중국 방문시 북경의 IT 기업과 상해의 시장경제 시찰은 이와 중국모델이 북한경제 변화에 영향을 미쳤을 것이라는 추론을 뒷받침하고 있다. 그러나 중국모델의 구체적 특징과 북한의 수용가능성에 대한 논의 역시 아직 부족한 형편이다.

개혁 착수시점의 중국과 현재의 북한은 국토 및 경제 규모, 정치적 환경, 부존자원, 역사적 경험 등에 있어서 서로 상이하지만, 경제난을 탈피함으로써 새로운 정권의 정통성을 확보해야 한다는 공통점도 가지고 있다. 본 연구는 북한의 경제 관리방식 변화와 개혁초기 중국 개혁·개방 정책의 내용과 배경, 그리고 그 파급효과를 비교·분석해 봄으로써 북한경제의 변화방향과 관련된 함의를 도출하는 데 그 목적을 두고 있다.

II. 북한의 경제관리 개혁 조치

1. 경제개혁 조치의 배경

북한은 새헌법의 제정(1998. 9)과 함께 김일성 사후 ‘고난의 행군’으로 표현되던 ‘유훈통치’ 및 과도적 적응기를 마감하고, 김정일체제의 공식적 출범을 위한 체제결집 이념으로서 ‘주체적 사회주의 강성대국’을 제시해 왔다. 북한 새헌법의 특징은 기존의 계획경제체제를 보완하고 개인 상업 활동 범위의 확대 및 거주·여행에 대한 규제 완화를 통해 비공식부문 경제의 확산을 제한된 범위내에서 제도적으로 수용하고 있다는 데 있다. 또한 그 동안 각종 경제관련 공식 문헌에서 이익 실현을 통한 경제정책의

6 북한의 변화와 남북관계

효율성 보장이 필요하다는 점을 강조해 온 것은 과거 북한 경제체제의 경직성으로부터 진일보했던 것으로 평가할 수 있다.

북한이 1997년 「가격법」 제정에 이어 1999년 4월 제10기 2차 최고 인민회의에서 「인민경제계획법」을 채택하고 1994년 김일성 사망이후 중단되었던 예·결산 보고를 부활시킨 것은 계획경제 부문을 정비함으로써 경제운용체계를 정상화하려는 의도였던 것으로 보인다. 「인민경제계획법」의 제정은 ‘과거로의 회귀’보다는 그 동안 계획경제부문이 마비됨에 따라 계획부문의 물자 등이 농민시장 등 비공식부문으로 지나치게 유출되는 혼란상을 정비하려는 목적을 가지고 있었다.

최근의 경제관리 개혁조치와 연관시켜 본다면, 북한은 당초 계획기제를 정비함으로써 경제정상화를 시도했으나, 그 결과가 기대에 미치지 못하자 유연한 ‘현실 수용’의 정책을 채택하게 된 것으로 이해 할 수 있다. 이는 김정일시대의 북한 경제정책이 현실적 실용성(정책의 비용-편익 고려)을 의사결정 기준으로 받아들이기 시작했다는 점에서 고무적인 변화라고 볼 수 있다.

그러나 그 동안 북한의 경제관리 개선 조치들은 상당히 조심스러운 변화 양상을 보여왔다. 예를 들면, 비공식부문 경제의 확산 추세에 대해 1995년이래 매년 농민시장의 한시적 철폐 또는 각종 제한조치를 일시적으로 강화하는 모습을 보여주었다.¹⁾ 이와 같은 일시적 강화에도 불구하고, 북한당국은 비공식부문 경제에 대해 철저한 발본색원 조치를 지속적으로 취하지는 않았는데, 이는 비공식부문 경제의 경제난 완화 효과에 대해 어느정도 인식하고 있었음을 보여준다.

1) 2000. 4 인민보안성은 농민시장 출입을 55세 이상 부녀자로 제한하는 「포고령」을 공표하였으며, 2001.10 거래상품 제한, 인민보안성의 단속 강화, 상거래 유착관계 차단 등 농민시장 정리사업을 실시했다.

북한은 1998년 새헌법에서 경제분야 32개 부서를 23개로 통폐합하고 지방인민위원회와 지방행정경제위원회를 통합하여 지방행정조직을 일원화함으로써 조직 운용의 효율성 제고를 강구하였다. 2001년 3월에는 악화된 재정을 호전시키기 위해 중앙 및 지방의 행정조직을 통해 지역별로 납부하던 「지역별 예산수납체계」를 내각이 부문별로 직접 관장하는 현물납부 중심의 「부문별 예산수납체계」로 변화시킴으로써 지방의 자율권 확대와 물자수급의 효율성 제고를 도모하였다. 공장·기업소 조직과 관련하여, 2000년 1월에 일부 연합기업소를 해체하여 중앙관리하에 두었다가, 9월에는 다시 부분적으로 연합기업소를 재조직하고, 최근에는 총회사 제도를 도입을 시도하는 등, 1990년대의 경제난으로 인한 기관 이기주의를 척결하고 기업경영 효율성을 제고하고자 했다. 또한 2002년 2월경에는 공장·기업소간 생산물 일부에 대한 직거래를 허용함으로써 생산기업의 자율성을 다소 확대하려는 움직임도 보여 주었다.

한편 1996년 이후 농업부문에서는 ‘분조’의 규모 축소와 함께 기준을 초과하는 생산물에 대한 생산단위의 자체 처분권 확대하는 등 인센티브구조의 개선을 추진해왔으나, 중국의 농업개혁과 같은 극적인 전환은 없었다. 대외 경제관계에 있어서는 국제사회의 지원 등의 실리를 추구하는 한편 수출 증대를 통해 외화를 획득하려는 정책의지를 표명해 왔다. 1998년 9월 새로 개정된 헌법에서는 대외무역주체에 사회협동단체를 포함함으로써 대외무역의 분권화(제2장 제36조)했으며, 특수경제지대에서의 다양한 기업소유형태(외국인 100%투자기업 등)를 명문화(제2장 제37조)함으로써 외국인본에 대해 보다 적극적 역할을 부여하고 있다.

북한은 비현실적 계획과 투자환경 미비 등 나진-선봉 지대 건설정책의 문제점에 대해서도 인식하고 있는 것으로 판단된다. 근래에 나진-선봉지역은 초기의 종합적 제조업 기지로부터 물류 중개기지 및 관광지역으로서

8 북한의 변화와 남북관계

의 기능을 강화하는 양상을 보여주고 있다. 그 동안 국제사회로부터의 경제지원 획득을 위한 북한의 외교적 노력은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있으나, 결과적으로 식량과 에너지부문에 있어서 북한경제의 대외 의존도를 높이는 결과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

이념적 측면에서 본다면, 비록 북한이 대내적으로는 체제의 ‘무오류성’을 강조해 왔으나, 근래에 김정일의 경제관리 지침과 북한의 경제관련 연구논문 등에서 사회주의 경제체제의 개선 필요성, 상품경제와 가격기능에 대한 긍정적 평가와 그 필요성에 대한 인식을 엿볼 수 있었던 것은 과거와는 다른 양상이며, 이는 시장거래 형태가 공식적으로 수용될 수 있는 가능성을 암시하고 있었다는 점에서 의미 있는 변화로 평가할 수 있다. 김정일이 2001년 10월 제시한 것으로 알려진 「경제관리 지침」이라는 문건에서도 북한이 조심스러운 경제관리 방식의 분권화 및 제한된 범위 내에서의 시장기제(機制) 활용을 지향하고 있음을 보여주고 있다.²⁾

그러나 이와 같은 변화는 북한정권의 개혁 지향적 이니셔티브 하에 이루어지기보다는 북한경제의 상황적 변화에 의해 불가피하게 이루어지고 있다는 측면에서 ‘피동적인 변화’로 볼 수 있을 것이다. 또한 북한은 중국이나 베트남과는 달리 공식적으로 경제개혁·개방노선을 공표하지는 않고 있으며, 정책 변화 역시 사회주의 체제의 강화를 위한 것이라는 점을 강조해 왔다. 이는 김일성-김정일로 이어지는 세습적 정치권력이 가지는 제

2) 「경제관리 지침」에서 나타나고 있는 의미있는 변화는 ① 계획의 수립과 집행에 있어서 지방행정단위의 자율성과 권한 강화, ② 세부지표들을 도·시·군 자체실정에 맞게 계획화, ③ 계획을 기본으로 하면서 보충적으로 사회주의 물자교류 시장을 조직·운영, ④ 생산물의 일정 %를 자체용 물자요구(기업소간의 직접거래)에 사용, ⑤ 가격·규격에 대한 국가의 제정원칙과 기준을 근거로 (해당 단위) 자체적으로 제정 생산·판매, ⑥ 가격일원화에 저촉되지 않으며, 수요에 맞게 품종도 늘리고 같은 상품이라도 여러 규격과 형태로 생산·판매 해야 한다는 점을 강조하고 있는 것을 들 수 있다.

약요인과 정책변화 경험의 한계 등에 기인한 것으로서, 최근의 경제관리 개혁조치와 관련하여 대내적으로는 정책의 '지속성'을 강조하고, 대외적으로는 '변화'를 강조하는 이중적 태도로도 나타나고 있다.

이 번 북한의 경제관리 개혁조치는 1998년 북한 새헌법 이후 가시화 되기 시작한 김정일의 경제정책의 방향성 결정이라는 중요한 의미를 가지고 있으며, 그 동안 부분적으로 실험·추진되던 경제관리 개선 노력의 종합적 구현이라는 측면에서 향후 북한체제의 향방을 가늠해 볼 수 있는 준거를 제공하고 있다.

2. 경제관리 개혁 조치의 주요 내용³⁾

가. 가격·임금 대폭인상 및 식량·생필품 배급제의 축소

북한은 이번에 식량과 생필품의 국정가격을 농민시장가격 수준과 비슷한 평균 30배 정도 인상하여 책정하였다. 특히 쌀의 경우, 과거 배급제하에서 국가가 농민들로부터 kg당 8전에 수매하여 주민들에게 80전에 공급하였으나, 새로운 가격체계하에서는 kg당 40원에 수매하여 44원(550배 인상)에 판매하도록 하였다. 또한 옥수수의 경우에는 과거 kg당 50전에 수매, 6전에 공급하던 것을 20원(330배 인상)에 판매하게 되었다. 동시에 돼지고기 판매가격은 kg당 7원에서 180원으로 26배 인상되었으며, 계란은 개당 17전에서 8원으로 47배 인상되었고, 평양시내의 냉면 한 그릇 값은 5~10원에서 150~200원으로 상향 조정되었다.

주목할 만한 것은 일반적으로 전통적 사회주의 계획경제에서 매우 낮은

3) 소개된 북한의 경제관리 개혁 조치 내용은 통일부 분석 자료와, 「조선신보」, 「環球時報」 등의 보도 내용을 종합한 것이다.

수준으로 책정되는 공공요금 역시 큰 폭으로 올랐다는 점인데, 버스·지하철 요금은 10전에서 2원으로, 함북-새별-청진구간 철도요금은 10원에서 300원, 전기요금은 kWh당 3전에서 2.1원(70배)으로 현실화되었다. 또한 과거에는 집세, 전기, 수도요금을 합해 상징적인 요금을 일률적으로 징수해 왔으나, 조정 후 집세는 실제 거주 면적에 따라 차등 징수하게 되었다.

한편 임금의 경우, 노동자와 사무원 등 전 직종을 대상으로 20~25배 인상하고, ‘노동의 결과에 따른 배분’ 원칙아래 차등 폭을 확대하였다. 광산 등 중노동자는 이전의 200원~300원 수준으로부터 6,000원으로 25배정도 임금이 상승하였으며, 일반노동자의 급여는 110원으로부터 2,000원으로 18배 인상되었다. 심지어 이번의 임금 인상과 관련, 북한 국가계획위원회 국민경제종합계획국 최강(崔強) 부국장은 “기업은 생산계획을 초과 달성한 직공에게는 보너스를 지급하되, 임무를 달성하지 못한 직공에게는 정액의 임금조차 보장하지 않는다”고 하며, 임금 제도와 관련하여 평균주의가 철저히 변화했음을 강조하고 있다.⁴⁾ 또한 부양자가 2명 이상인 직장이 없는 세대주에 대해서는 국가에서 월 200~300원 수준의 생계보조금을 지급하기로 했다.

이와 같은 가격-임금 구조의 개편에 따라 북한의 식량 및 생필품 배급제도 역시 축소되는 양상을 보이고 있다. 종래에 국가가 무상에 가까운 가격으로 배급하던 식량과 생필품을 새로운 정책하에서는 주민들이 식량 판매소와 국영상점에서 인상된 가격으로 직접 구매할 수 있게 되었다. 7월 1일부터는 식량배급권을 제외한 기타 일용품의 배급권 제도는 모두 폐지한 것으로 알려지고 있는데, 이는 북한 주민들이 화폐를 가지고 국영상점에서 물건을 살 수 있으며, 1회 구입량의 제한도 없어졌음을 의미한

4) 중국 「環球時報」, 8. 18.

다.⁵⁾ 특히 지난 시기에 공급권으로 물건을 구매해 온 북한주민에게 있어서 화폐로 물건을 구매하게 된 이번의 조치는 획기적인 것으로 받아들여지고 있다. 예를 들면, 과거에는 공급권으로 25원과 55원에 각각 구매하던 남자 와이셔츠와 지퍼 달린 셔츠는 새로운 제도하에서 현금 225원과 555원으로 구매할 수 있게 되었다.

북한의 가격-임금 인상 및 상대가격 구조의 조정은 ① 암시장의 창궐에 따른 공식부문 경제의 위축(물자유출, 노동자의 근무지 이탈, 계획경제의 혼란) 문제에 대해 적극적으로 대처하고, ② 생산의 기회비용적 개념을 적용한 가격을 책정함으로써 자원배분의 효율을 향상시키며, ③ 주민 소비생활의 화폐적 관리를 통해 소비선택권 및 공급 확대 및 인센티브 제공 효과를 거두기 위한 정책 변화로 판단된다.

나. 기업의 경영 자율권 확대 및 관리 개선

북한은 그 동안 '당간부'가 행사하던 주요 의사결정권한을 '지배인'에게 이양함으로써 정치적 판단에 의한 당의 간섭으로 인해 경영효율성이 저해되는 현상을 해소하고, 기업 운영의 전문성을 제고한다는 방침을 추진하고 있다. 또한 과거의 「독립채산제」가 명분상의 구호에 그치고, 실질적인 경영권한 부여와는 거리가 있었던 데 비해 이 번의 기업 자율권 확대조치는 임금과 상대가격 구조의 변화와 동시에 추진되고 있다는 점에서 좀 더 실질적인 의미를 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로 세부 생산지표 및 일부 가격 및 제품 규격 제정 권한을 지방과 기업에 이양하고 있으며, 기업자체의 실정에 맞도록 현실적인 계획 수립을 지향하고 있다. 또한 상부 기관으로부터의 계획시달 없이도 기업간에 자율적 판단과

5) 중국 「環球時報」, 8.18.

12 북한의 변화와 남북관계

계약에 의한 원자재 거래를 허용하는 「물자교류 시장」을 부분적으로 운영함으로써, 기업의 자재 공급 원활화에 의한 채산성 및 생산효율 증대를 도모하고 있다.

한편 국가에 납부하던 기업의 감가상각금과 초과이윤을 해당기업이 자체적 「재투자 재원」으로 활용할 수 있도록 조치함으로써 기업의 재량권 및 인센티브 확대를 통한 생산성 향상을 강구하고 있다. 또한 공장·기업소의 관리조직을 정비하여 사무직을 축소하고, 잉여 인력을 생산부문에 투입하도록 했으며, 당·정 간부 및 사무원을 대상으로 매주 실시하던 의무적 「금요노동」을 폐지하는 등 행정명령에 의한 강제 노력동원제도를 축소하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 경영의 합리화와 함께 우회적으로나마 노동의 사상적 통제를 완화하고 있다는 점에서 경제적 동기부여를 중시하는 방향으로 북한의 기업관리 정책이 선회하고 있음을 보여주고 있다.

다. 「개인 경작지」 확대와 실험적 개인 영농제 실시

북한은 그 동안 농업부문의 개혁에 대해서는 비교적 소극적인 입장을 취해왔으나, 최근 영농 인센티브 부여를 통한 농업생산 증대 방안을 강구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 종래에 개인이 임의로 개간·경작할 수 있는 토지(텃밭, 패기밭)가 30평~50평으로부터 400평으로 확대되었으며, 함북 회령·무산 등 일부지역에서는 협동농장 토지를 개인에게 할당해 주어 경작토록 하는 개인 영농제도를 시험적으로 실시하고 있다. 이는 북한이 지속적으로 강조해 온 「국영농장화」의 필요성과는 상반되는 변화로서 북한이 경제상황 개선을 위해 현실적 필요성을 제도적으로 수용할 수 있다는 실용적 접근방법을 채택하고 있음을 보여주고 있다.

라. 환율 현실화 및 관세 인상

북한은 사회주의 계획경제의 일반적인 특징이라고 볼 수 있는 화폐의 고평가 현상을 해소하기 위해 북한 원화의 현실적 환율을 반영하여 미화 1달러당 2.2원 수준으로부터 150원 수준으로 평가절하 하였다. 이는 그 동안 실질적으로 교환수단으로 사용되던 외화를 당국 관리하에 집중시킴으로써 북한의 수입능력을 제고하기 위한 방편으로 보이는데, 특히 가격-임금 인상에 따라 물자 공급능력 확보 여부가 새로운 정책의 정착에 결정적인 중요성을 가지게 됨에 따라 일종의 '외화예비'를 확보하고, 새로운 가격체제하에서 외자유치를 유도하며, 생산단위 및 무역회사의 수출 의욕을 제고하기 위한 것으로 판단된다.

이는 그 동안 실질적으로 북한 원화를 대체하는 양상을 보였던 외화에 대한 관리를 강화한다는 의미도 포함하고 있는데, 예를 들면, 평양 낙원 백화점내의 모든 상품가격을 과거에는 미화가격으로 표시했으나, 새 조치 이후 모두 원화로 바꾸어 표기하고 있다. 또한 과거와는 달리 외국인은 외화상점 내에서도 소지한 북한 원화로 물건을 매입할 수 없고, 반드시 상점내 외화태환소를 거쳐 환전한 원화만을 사용해야 하며(환전영수증 확인), 다른 곳에서 바꾼 북한 원화는 수납을 거부하고 있다.⁶⁾ 즉 각 외화상점은 자기 상점의 이익을 지키고 국가의 외화시장 정리정돈과 관리강화에 부응하기 위해 자기 상점내에 개설된 외화태환소에서 바꾼 원화만 사용하도록 규정하고 있다.

한편 환율의 현실화 및 외화관리 강화와 함께 북한은 수입물품에 대한 관세를 2배로 인상하였는데, 곡물과 원유 등 전략물자에 대해서는 무관세

6) 이는 북한 외화상점이 아직 이윤보다 외화수입을 더욱 중시하고 있다는 점을 보여주고 있다.

정책을 유지하고, 직물과 비누, 신발 등 소비재에 대해 그 동안 20%였던 관세율을 40%로 상향 조정하였다. 이는 한편으로는 관세수입 증가를 도모하면서, 다른 한편 국내 물가 인상조치로 인한 수입 증대 효과를 상쇄함으로써 무역적자 폭이 지나치게 확대되지 않도록 하기 위한 조치로 판단된다.

Ⅲ. 중국의 경제개혁 사례

1. 중국 경제개혁의 성격과 북한의 변화

중국의 경제개혁 과정을 점진적 개혁으로 평가하고 동유럽 사회주의체제의 정치·경제적 변혁과 구분하고 있으나, ‘점진적’이라는 중국 경제개혁 모델의 평가는 매우 모호한 측면이 있다. 중국의 경제개혁은 ① 사회주의 정치체도를 유지하는 가운데 경제개혁을 실시했다는 측면과, ② 국유기업의 사유화보다는 사적 소유부문의 확대를 시도했던 점, ③ 실험적 과정을 거쳤던 개혁방식 등을 감안하면 충격요법에 상대되는 개념으로서 점진적 과정을 거쳤다고 평가할 수 있다.

그러나 개혁초기의 시장화(marketization)를 포함한 개혁·개방의 범주에 있어서는 동유럽 국가들에 비해서도 포괄적인 접근 방식을 보여주었다는 점에서는 오히려 ‘big bang’에 가까운 것으로 판단된다. 지역국가로서 ‘중국’의 역사적 배경과, 정책경험 및 지경학적 입지 등 환경적 여건은 개혁을 주도했던 중국지도부의 실용적 접근방식과 조화를 이루어 개혁·개방 노선을 결정하는 변수로 작용해 왔다.

따라서 북한과의 비교를 위한 중국모델 개념의 파악은 단순히 북한의 경제관리 개혁 조치와 중국의 개혁 초기 경제 조치의 유사성을 단편적으

로 비교함으로써 가능한 것은 아니다. 향후 북한의 변화 방향을 가늠하기 위해서는 보다 포괄적 차원에서 중국의 개혁모델을 분석·평가해 보아야 할 것이다. 특히 초기 개혁조치의 파급효과와 성공 여부는 환경적 요인과 후속조치의 지속적 채택을 가능하게 하는 개혁의 모멘텀, 그리고 개혁 조치 상호간의 내재적인 논리적 연계성에 의해 결정된다고 볼 수 있으므로 이에 대한 종합적 비교·분석을 통해 비로소 북한의 변화에 대한 객관적 평가가 가능할 것이다.

2. 중국 경제개혁의 초기 여건

가. 개혁지도자들의 정치적 입지 강화

1970년대 모택동(毛澤東) 사후의 중국은 어느 한 정치세력이 권력을 독점하기 어려운 상황하에 놓여 있었으며, 실질적으로 중국은 성향을 달리하는 정파와 정치원로 각 그룹이 일정한 영향력을 행사하는 집단지도체제의 성격을 가지고 있었다. 중국이 1956년까지 완료한 농업부문 집단화와 대약진운동(1958~59)에 이은 문화대혁명(1966~76) 등 모택동의 동원방식에 의한 정치 운동은 초기의 유평파적 이타(利他)주의와 균등주의의 이념에도 불구하고 추진과정에서의 폭력성과 강압성, 그리고 비논리적 즉흥성이 가져온 정치·경제적 부작용으로 인해 피해 계층을 양산하였다. 특히 대약진 직후의 극심했던 기아와 문화대혁명기의 정치적 폭력은 실용노선을 추종하였던 다수의 정치엘리트와 지식분자들이 정치운동에 대한 혐오감을 품게 되는 계기가 되었다.

1976년 모택동 사망이후에는 문화대혁명기에 박해를 받았던 혁명원로와 기술관료 및 지식인은 물론 지속적인 정치운동의 외중에서 생활수준의

정체 및 퇴보를 겪어야 했던 농민을 포함한 인민대중간에도 반(反)좌파적 분위기가 확산되었다. 시대의 요구에 부응하는 사상적 기초와 현실적 대안을 제시했던 등소평은 정치원로를 포함한 광범위한 대중적 지지를 확보함으로써 권력투쟁에서 승리할 수 있었으며, 안정된 정치적 기반 위에서 과감한 시장지향적 개혁·개방 정책을 추진할 수 있는 환경을 조성하였다.

나. 경제정책 변화 경험의 축적

중국은 1차5개년 계획 기간(1953~57) 동안 주로 소련의 스탈린식 계획경제 모델에 입각한 중앙집권적 물자 배분체계를 운용함으로써 고도 성장을 달성할 수 있었다. 그러나 농업인구의 비중이 절대적으로 크고 농업생산의 비율이 높으며, 지역간 경제환경의 격차가 큰 반면 사회간접자본이 미비하였던 중국의 실정으로 인해 소련 모델의 비효율성이 점차 명백히 드러나게 되었다. 따라서 중국은 제1차5개년 계획 완료 이후 경제개혁에 착수하기 이전까지 지속적으로 소련 경제모델의 변용을 시도해 왔다. 중국의 스탈린 모델 변용은 주로 물자배분 및 기업관리 체계의 지방분권화와 중앙 재집중화의 주기적 추진을 통해 이루어졌다. 대약진운동과 문화대혁명 역시 경제정책적 측면에서 본다면 중국적 현실에 적합한 사회주의 계획경제 모델의 추구를 위한 노력이었다고 볼 수 있는 것이다.

새로운 정책의 모색을 통해 중국지도부는 자연스럽게 극단적인 정책과 과급효과의 인과관계에 대해서 실험적 인식과정을 거치게 되었던 것이다. 스탈린식 계획경제 모델의 변용 과정에서 중국은 과도한 중앙계획의 결함은 물론 시장기구를 결여한 경제분권화의 비효율성을 체험하게 되었다. 이와 같은 경험으로 인해 중국의 개혁지도자들은 1970년대말 이후의 시장지향적 경제개혁을 논리적으로 뒷받침할 수 있었고, 개혁과정에서의 충

격과 부작용을 비교적 쉽게 소화할 수 있는 실용적 적응력을 배양할 수 있었다.

다. 거시경제적 환경의 안정

1970년대 말 중국은 효율적이며 지속적인 성장을 통한 현대화를 위해 시장기능의 점목과 분권화, 농·공간의 균형발전, 투자구조의 조정이 필요하다는 판단 하에 개혁·개방 정책을 추구하였다. 과감한 분권화 및 균형발전의 추구, 투자구조 조정 등의 조치는 거시경제 지표의 안정과 물자 공급능력이 어느정도 확보된 상황 하에서 추진될 수 있었다. 분권화와 가격조정 및 자유화, 농업개혁 등은 기본적으로 경제주체의 자율적 판단과 시장기구의 작동을 허용하는 것인 바, 거시지표의 불안정 및 물자공급 능력 부족은 심각한 인플레이션 현상과 극도의 거시경제 불안을 야기할 수 있다는 측면에서 부정적 환경요인이 될 수 있다.

개혁 출발시점인 1977~78년 기간 동안 중국의 GDP는 각각 7.6%, 11.7% 성장하였으며, 1978년 중국의 에너지 공급은 1975년 대비, 25.8% 증가하였고, 1978년 정부의 세수 총액은 1977년에 비해 10.9% 증가하였으며, 1978년 수출입총액은 1975년에 비해 22.2% 증가하였다. 이는 중국 경제개혁의 출발 동기가 단기적 거시경제 문제보다는 구조적 문제의 근본적 해결을 위해 이루어졌으며, 경제개혁 출발시기의 거시경제 환경이 비교적 안정되어 있었음을 의미한다. 당시 중국경제의 근본적 문제는 외연적 성장의 한계성, 중공업위주의 성장으로 인한 주민생활수준의 저하 및 산업구조의 불균형화, 기술적 낙후, 실업문제의 해결 등 장기적이며 구조적인 것이었으며, 개혁·개방 역시 단기적인 경제성장률 제고를 목표로 한 것은 아니었다.

라. 홍콩·대만 경제의 존재와 경제특구

중국의 경우 개혁·개방 착수 당시 미비한 투자환경 및 체제의 불안정성 등 환경적 요인으로 인해 외자유치 전망은 불투명하였으며, 당시 국제적으로 통용되던 선진제조 기술이나 관리기술을 낙후된 중국 산업에 곧바로 적용하기도 불가능하였다. 개혁초기에 해외의 잠재적 투자자들은 대체로 홍콩, 대만 경제인과 해외 화교자본가들이었으며, 이들은 중국의 낙후된 경제구조와 경직된 체제에 대해 회의적인 판단을 하고 있었던 것이다. 따라서 중국정부는 국내 다른 지역보다 정비된 투자환경과 수출에 유리한 입지 제공을 통해 이들의 자본을 유치하기 위해서는 경제특구의 건설이 필요하다는 판단을 내리게 되었다.

한편 당시 중국의 낙후된 산업기술 및 경직된 계획경제 체제에 더해 사회간접자본 미비와 시장 분할 현상 및 지역 보호주의는 선진 제조기술 및 관리기술의 효율적 전파를 저해하는 요인이었다. 따라서 시장기구가 작동하는 경제특구와 각 지역의 연결을 통한 기술 전파를 통해 선진기술 흡수 비용과 시간을 절감할 수 있었을 뿐만 아니라, 통합된 전국적 시장이 형성될 때까지 이를 대체할 수 있는 방안으로서 특구의 중개(仲介)적 기능이 모색되었다. 중국은 유연한 경제체제를 갖추고 선진기술 및 관리기술을 흡수·소화하여 내륙지역으로 전파해 줄 수 있는 대외적·대내적 창구로서의 경제특구를 필요로 했다. 더욱이 1국 2체제 정책을 천명했던 중국은 철저한 시장논리에 의해 움직이는 홍콩 및 대만의 경제인들에게 중국과 홍콩 및 대만 중간지역에 시장경제와 유사한 체제를 설정함으로써 정치적 안정감을 제공하여 투자를 유도하고, 판이한 체제의 접촉에서 발생할 수 있는 마찰과 충격을 최소화하기 위한 완충지대로서의 역할을 경제특구에 부여하였다.

중국의 경제특구에서 성공적으로 실험된 개혁정책은 전국적으로 확대 채택되었으며, 경제특구의 완충지대적 역할은 홍콩 및 대만 경제인의 투자심리를 자극함으로써 자본과 기술 유치에 기여하였다. 또한 홍콩 및 대만으로부터의 직·간접투자는 개혁초기에 중국이 필요했던 수출상품의 제조기술은 물론 시장경쟁을 위한 기업 관리기술 유입의 주요 통로로 작용하였다. 개혁초기 홍콩 및 대만으로부터의 투자가 중국 전체 외자유치액에서 차지한 비중은 75% 수준으로 절대적이었으며, 홍콩·대만 및 해외 화교자본과 기술의 유입은 중국의 시장지향적 개혁·개방을 뒷받침하는 원동력이 되었다.

3. 중국 경제개혁·개방 초기의 주요 정책

가. 농업부문 개혁

중국은 개혁이전 시기에 중공업우선 성장전략과 인민공사의 집단 영농체제로 인해 농업생산량 증가율이 여타 산업부문에 비해 낮았고, 이는 곧 주민생활수준의 저하의 주된 원인이 되었다는 판단하에 개혁초기 농업개혁을 적극 추진하였다. 그러나 개혁초기 이념적 제약하에 『농가책임생산제』는 안휘성, 사천성 등지의 개혁지향적 지도자에 의해 자발적으로 추진되었으며, 성공적 결과로 인해 중국정부가 공식적으로 인정하기 이전에 이미 전국적으로 확산되었다. 인민공사의 공식적 체제는 1982년 제5기 전국인민대표대회에서 비로소 결정되었다.

농가책임생산제의 시행은 인민공사의 실질적 해체와 가족단위의 인센티브제도 부여, 자유처분권 확대를 핵심으로 하며, 농산물 수매가격의 인상에 의해 뒷받침 되었다. 그러나 개혁초기 중국의 농가의 신속한 소득증가

는 농가책임생산제 뿐만 아니라, 농업원자재 시장의 확대, 기후조건의 호전 등에 힘입은 바 있으며, 무엇보다도 중요한 것은 비국유 향진기업의 확산에 따른 비농업소득 비중의 확대에 의한 것이라고 볼 수 있다.

나. 계획경제 영역의 축소

중국은 1970년대 말 개혁 착수이래 경제의 효율성을 제고하기 위해 명령식 계획경제의 범위를 축소하려는 노력을 계속해 왔으며, 자원배치 체계에 있어서 정부의 간여도는 지속적으로 감소되었다. 지방기업의 수요 원자재중 중앙정부의 명령적 배분계획에 의해 조달되는 부분의 비중이 1980년의 경우 70%에 달했으나 1987년에는 20% 수준으로 감소하였다. 또한 1980년의 경우 국가계획에 의해 생산·공급되던 공산품이 120항목에 달했으나 1987년에는 60항목으로 줄어들었으며, 정부에 의해 통합적으로 배분(統配)되던 생산원자재는 같은 기간 동안 256항목에서 27항목으로 줄었다.

중국은 1981년 부터 소비재 도매의 경우, 상품을 (1) 정부가 통일적으로 배분하는 품목 (2) 계획에 의해 정부가 구매하는 품목 (3) 생산단위와 정부관련부서가 자발적 계약에 의해 구매하는 품목 (4) 상업기구가 자발적으로 선별 구입하는 품목 등의 네 부류로 구분하였다. 이 중에서 (3), (4)항에 해당하는 품목의 거래는 시장거래 형태에 가까운 것으로 볼 수 있는데, 1987년에는 이미 (4)항에 해당하는 소비재가 대형소매상업기구의 전체 구입액중 80%를 차지하였다. 상업부에 의해 통일적으로 배분되던 소비재 품목수 역시 1980년의 188품목에서 1986년의 22품목으로 줄었으며, 1986년 국가계획에 따라 거래된 소비재는 상업기관 전체 소비재 구매량의 30%에 불과했다. 1987년에 이미 생산단위에 의해 직

집 판매되는 소비재의 비중은 50%를 초과함으로써 소비재 부문에 있어서 시장기구의 역할은 급속도로 확대되었다.

<1985년도 기업 및 산업별 상품 직접판매 비율>

(기업 총판매액에 대한 %)

구 분	비 율
전 체	54.1
중대형기업	34.8
소유형태별 분류	
국영기업	44.5
집체소유기업	85.5
기타형태의 기업	45.6
경공업 및 중공업	
경공업	61.1
중공업	49.1

출처: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 各年판.

한편 생산재(중간재) 및 기타 원자재 교역을 위한 '생산재 시장'이 1979년부터 등장했으며, 1984년부터는 다양한 종류의 '물자교역센터'가 설립되었다. 이미 1988년에 성(省) 및 시(市)급 물자교역센터가 395개소, 현(縣)급이 1,000개소에 달했으며, 전국 151개 대도시에 182개소의 강철시장이 정부의 허가를 얻어 설립되었음. 강소성(江蘇省)의 경우 1988년 강철생산총량의 91.6%가 생산재시장을 통해 직접 거래되었다.

소비재의 경우에도 원활한 상품교역을 위해 1986년 말에는 이미 상업

부 관할하에 전국적으로 1588개소의 ‘교역센터’가 설립되었다. 소비재 소매의 대부분을 차지하던 소규모의 국영 상업기구들을 (1) 스스로의 손익에 대해 책임지도록 개조하거나 (2) 집체소유로 전환하거나 (3) 개인경영자에게 임대함으로써 효율적 경영이 가능하도록 하였다. 중국의 시장지향적 개혁 경험 중 특기할 사실은 공업부문의 포괄적인 개혁 프로그램이 공표된 1984년 말에는 이미 생산원자재를 포함한 총유통물자의 50% 이상이 시장기구 혹은 이와 유사한 메커니즘에 의해 배치되는 등, 시장기구의 확산이 광범위하면서도 매우 신속하게 이루어졌다는 점이다. 중국은 자원배치체계에 있어서 계획경제 영역을 축소하고 시장기구를 확대하기 위해 개혁 초기에 ① 국가계획 대상 물자의 품목 및 비중 축소, ② 생산단위의 생산액중 직접판매 비중의 증가, ③ 국정가격 적용 품목 및 비중의 감소 ④ 생산재 및 소비재의 시장거래를 촉진하기 위한 상업망의 확충 등을 위한 정책을 추진하였던 것이다.

다. 가격기구의 개혁

중국의 가격체제개혁은 선별적 가격조정으로부터 시작하여 점차 가격에 대한 정부통제를 완화하는 방향으로 진행되었으며, 개혁 초기에는 생산단위의 이윤율과 해당 상품의 수요를 고려하여 상대가격을 조정하는데 정책주안점을 두었다. 중국은 1979년 이후 지나치게 낮게 책정되어왔던 에너지 및 일부 생산원자재와 수송부문 가격을 상향조정했으며, 이어 소비재 중 그다지 중요하지 않은 품목들의 가격을 자유화하였다. 1986년 10월에는 자전거, 흑백 TV, 선풍기, 세탁기 등 주요 내구성 소비재의 가격도 자유화 했다. 경제개혁이 진행됨에 따라 중국 가격체제는 가격조정의 폭과 유연성이 증가하게 되었으며, 국가고정가격·부동(浮動)가격·협의가격·

시장가격 등 여러형태의 가격결정형식이 공존하게 되었다. 또한 품질에 따른 가격차이를 상품가격의 5~20% 범위 내에서 인정함으로써 상품의 품질향상을 도모 하였다.

결과적으로 1995년 말에는 소비재 판매가격 중 91.2%가 시장가격과 준시장가격이라고 볼 수 있는 국가지도가격에 의해 거래되었으며, 소비재에 비해 다소 시장화의 속도가 느렸던 생산재의 경우에도 시장가격과 국가지도가격에 의한 거래비중이 84.4%에 달해 기본적으로 중국의 소비재 및 생산재 가격은 시장기구의 작용에 의해 결정되고 있다. 실질적으로 중국의 가격개혁은 일반적으로 인식되고 있는 것보다 빠른 속도로 진척되었으며, 이미 1985년도에 소비재 소매가격의 53%가 시장가격 및 준시장가격이라고 볼 수 있는 국가지도가격에 의해 결정되었다.

중국 가격결정체계에 있어서 국가고정가격의 비중이 감소한데 더해 가장 중요한 변화는 개혁초기의 ‘가격쌍궤(雙軌)제’ (two-track price system)의 운용이다. ‘가격쌍궤제’는 일종의 2중가격 제도로서 상한 20%로 되어있던 생산재 가격변화의 상한 및 하한을 1985년 2월에 철폐함으로써 국가계획에 따른 생산분을 초과한 부분에 대해서는 시장가격을 적용할 수 있게 한 제도이다. 중국의 단계적 가격기구 개혁과정은 ① 지나치게 낮게 책정된 에너지 및 수송부문 가격의 상향조정, ② 소비재 가격의 부분적 자유화, ③ 유동가격 허용, ④ 이중가격제 채택, ⑤ 시장가격 적용범위의 확대 등으로 요약된다.

라. 소유제도의 다양화

중국은 개혁초기부터 기업간의 경쟁 도입을 통해 자원배분의 효율성을 제고하기 위해 소유제도 다양화를 추진해 왔는데, 소유제도의 다양화는

크게 비국유부문의 확대와 국유부문의 개편을 통해 이루어졌다. 비국유부 문은 집체소유와 사적 소유, 그리고 사적 소유의 일부 형태로 외국자본에 의한 소유를 포함한다. 중국은 개혁초기 심각한 잉여 노동력 흡수 문제가 대두되었으며, 계획기구 축소에 따른 자원배분 체계의 공백을 보완해야 할 필요성에 따라 기존기업의 의사결정권을 확대하는 동시에 집체적 소유 및 사적 소유의 경제 단위 건립을 허용함으로써, 투자와 생산 측면에서 비국유부문의 역할이 단시일내에 증가하였고, 이는 바로 노동력 흡수에 결정적인 역할을 하였다. 또한 비국유부문 기업의 확산은 중국의 산업불 균형에 따른 소비재 및 경공업제품 부족 현상 해소에 지대한 공헌을 하였다.

<중국의 소유 형태별 기업수 변화추이>

소유형태	1985	1990	1999
국유기업	93,000	104,000	61,000
집체소유기업	1,742,000	1,685,000	1,659,000
사적 소유 및 기타	3,350,000	6,182,000	619,8000

출처: 中國統計出版社, 『中國統計年鑑』, 各年판.

비국유부문의 확산은 계획축소의 공백을 단기간 동안 보완함으로써 물 자 부족현상을 완화시킬 수 있었을 뿐만 아니라, 결과적으로 나타난 ‘구매자 시장’은 경제전반의 효율을 제고하는 효과를 가져왔다. 그러나 여기에서 중요한 점은 비국유부문의 효율적 기능을 극대화하기 위해서는 소유제도의 다양화와 동시에 기업경영에 관한 의사결정권이 분명하게 기업으로 이관되어야 한다는 것이다. 중앙정부의 계획이 축소되는 반면 지방정부 혹은 기타 관료조직의 경제적 간여가 확산되는 경우, 경제전반의 효율제

고는 기대할 수 없을 뿐더러 자원배치상의 비효율성이 오히려 악화될 수도 있다.

마. 대외경제부문의 개혁

(1) 국내시장과 국제시장의 연계

중국의 대외무역제도 개혁 조치중 주목할 만한 것은 대외무역계획의 축소와 무역의 분권화이다. 1992년의 경우, 명령계획에 의해 수입되는 1급 품목의 범주에 속하는 품목은 14개에 불과했으며, 6개 품목만이 2급 품목의 범주에 포함되었다. 결과적으로 명령계획에 의한 수입이 총 수입에서 차지하는 비중은 1986년의 40% 수준에서 1992년의 18% 수준으로 감소하였으며, 독자적으로 수출입에 종사하는 대외무역공사의 수가 4,000여개 수준으로 증가하였다. 1989년부터는 과거 국가 고정가격으로 판매되던 명령계획 수입 물자의 국내 판매가격을 다른 일반 수입품의 가격결정 방식과 같이 공식환율을 이용하여 국제시장 가격을 인민폐 가격으로 전환한 이후 수입관세와 대외무역공사의 관련 비용을 더하여 결정하게 되었다. 수입 물자의 국내가격은 국제시장 가격 또는 환율의 변동에 따라 변화하게 되었으며, 이는 곧 중국 국내시장 가격과 국제시장 가격의 연계성이 형성되었음을 의미한다.

(2) 중국 화폐의 태환성 증가(환율의 현실화)

개혁 이전시기 중국 인민폐의 환율은 단지 국가 수출입계획 수행을 위한 회계상의 기능을 수행하였으며, 개혁 착수이래 과도기였던 1981년부

터 1984년까지 중국은 이중 환율제도를 유지했다. 같은 시기에 공식환율은 점진적으로 평가절하 되었으며, 1985년에는 이중 환율제도를 폐지하게 된다. 1986년에는 외환조절중심(外匯調節中心)이라고 불리는 외환거래센터가 설립되었고, 거래센터에서의 환율은 외환시장의 외환수급 상황에 따라 결정되는 시장환율의 성격을 지니게 되었다. 1988년 모든 외국 인투자기업과 수출 외환유보제도에 의한 외환사용권을 가지는 국내기업은 외환거래센터에서 외환사용권을 거래할 수 있게 되었다. 1984~85년 동안 지방정부와 기업은 계획 수출액의 25%에 대한 외환사용권을 가졌으며 나머지 75%의 외환은 중앙정부로 넘겨졌으나, 시간이 경과함에 따라 중국정부의 수출 촉진 정책에 의해 지방정부 또는 기업의 외환유보율이 높아졌다. 1991년부터는 지역간의 불평등 현상을 개선하기 위해 전국에 걸쳐 동일한 외환유보비율을 부여하고, 일반적인 수출품에 대해서는 80%의 비율을 적용하였다.

(3) 경제특구의 활용

중국경제 개혁 초기부터 중국의 개혁을 성공적으로 뒷받침해 온 경제특구 건설정책은 ① 국내시장 통합을 위한 중개지역 건설, ② 지역발전 거점 및 체제완충지대 확보, ③ 개혁·개방 정책 실험기지 확보, ④ 외자 및 선진기술 도입 등을 목적으로 건설되었다. 주목할 것은 중국의 경제특구는 일반적으로 단순히 외자유치를 위한 편의 제공이나, 세제(稅制) 간소화 및 기반시설 제공을 통한 수출촉진 등을 목적으로 하는 자유무역지대나 자유무역항 혹은 보세가공구역 등과는 그 역할과 목적에 있어서 큰 차이가 있는 종합적 ‘특구’였다.

IV. 중국과의 비교를 통해 본 북한 경제변화의 평가

1. 북한 경제개혁·개방 초기여건의 한계성

북한의 경우, 경제개혁·개방의 초기여건에 있어서 다음과 같은 측면에서 중국에 비해 불리한 상황에 놓여있다.

(1) 정권의 세습적 속성으로 인해 이전 시기의 경제노선에 대한 객관적 평가와 새로운 노선의 공식적 표명이 어려운 점을 들 수 있다. 개혁초기 중국의 지도층과 지식분자, 일반국민은 반극좌노선(反極左路線)에 대한 공감대를 형성함으로써 등소평의 개혁노선이 전민적 지지를 받을 수 있었으나, 북한의 경우, 기득관료층과 군부의 보수적 성향이 유지되고 있다.

(2) 중국은 대약진, 문화대혁명 시기의 극단적 정책 경험의 축적과 교훈을 소화함으로써 실용적 노선 및 정책의 유연성을 유지할 수 있었으나, 북한은 과거 획일적 경제노선을 견지함으로써 정책의 유연성 확보가 어렵다.

(3) 중국은 북경정부 중심의 1국양제(兩制)에 대한 국제적 인정을 바탕으로 홍콩과 대만의 자본과 기술, 노하우를 적극 활용할 수 있었으나, 남북관계의 특수성으로 인해 아직 북한경제와 관련된 남한의 역할은 제한적이다.

(4) 중국의 경우 개혁초기에 거시경제는 상대적으로 안정되어 있었으나, 북한의 거시경제는 아직 정상화되지 못하고 있으므로 개혁·개방에 필수적인 물자 공급능력 확보가 어려울 가능성이 있다.

(5) 국제환경에 있어서도 중국은 개혁착수 시점인 1979.1.1 미국과의

국교를 정상화시켰으며, 북한에 비해 월등한 국제지위를 자질 수 있었고, 노동집약적 상품에 대한 국제시장의 경쟁압력도 낮은 편이었으나, 북한의 경우, 미국의 경제제재조치와 국제적 고립, 그리고 국제경제의 침체 등 불리한 여건에 처해 있다고 볼 수 있다.

(6) 1970년대 말 중국경제의 구조 및 정책적 과제와 북한의 그 것과는 많은 차이가 존재한다. 즉 중국은 1970년대말 기본적으로 농촌경제가 지배적인 위치를 점하는 상황 하에 있었으며, 특히 전체 인구의 80% 정도를 차지했던 농촌인구의 소득 증가와, 도시 유입인구 및 잠재적 실업해소가 절대적으로 중요한 정책적 과제였다.

따라서 중국은 초기에 농촌경제의 개혁에 주력하였으며, 농가책임생산제 시행과 향진기업의 적극적 육성을 통한 농촌소득 증가 및 취업기회 창출을 우선적으로 추진하였다. 그러나 북한의 경우, 1998년 기준으로 농민은 인구의 25% 수준에 불과하며, 기업노동자가 50% 수준에 달하는 공업위주의 경제구조를 가지고 있으므로 공업부문 관리 방식 개혁에 우선 순위를 부여하고 있다.

북한의 경우, 제조업 가동률이 정상화될 경우, 잠재 실업의 압력은 중국에 비해 매우 낮을 것으로 추정되며, 오히려 노동력 부족 현상이 나타날 가능성도 존재한다는 점에서 미국유부분 확대의 필요성이 상대적으로 낮다. 따라서 북한의 경제개혁 노선은 공업 및 도시경제 위주로 이루어질 수밖에 없으며, 그 정책 목표 역시 고용기회 창출보다는 산업구조의 고도화와 기술 현대화 등 자본집약적 특징을 가지게 되는 것이다.

(7) 대약진운동과 문화대혁명 기간의 지방경제 자급자족 정책을 통해 중국은 개혁 착수시기에 이미 지방단위의 자급적 경제구조를 가지고 있었으며, 상대적으로 느슨했던 중앙과 지방경제의 관계, 지역별 경제력 격차 등의 요인으로 인해 시장기구의 도입 과정에서 발생할 수 있는 거래비용

이 상대적으로 낮았다.

그러나 북한은 지역별 분업 형태의 산업 배치 구조와 과도하게 중앙에 집중되어 있는 경제정책 의사결정권 등으로 인해 자연발생적이며, 실험적인 시장기구의 도입이 어렵다는 구조적 제약요인을 가지고 있다. 또한 북한의 지역별로 분업화되어 있는 산업구조의 현대화와 사회간접자본 건설 등에 필요한 투자재원 규모는 상대적으로 크며, 생산요소 이동의 필요성이 중국에 비해 높을 것이다. 이는 곧 개혁·개방으로 인해 발생하는 적응 비용이 중국에 비해 상대적으로 클 것임을 암시하고 있다.

(8) 북한의 경우, 정치·이념적으로 시장지향적 개혁으로 인한 소득격차 확대 등의 파급효과를 감내하기 어려우며, 북한 산업구조의 특성상 중공업부문의 획기적 구조조정 및 중앙경제와 지방경제 관계의 근본적 변화 없이는 소비재의 공급 확대가 불가능한 상황이다.

(9) 중국은 실질 경제규모에서 대외경제가 차지하는 비중이 통계상 나타나는 것보다 작으며, 홍콩과 대만 경제의 존재와 동원 가능한 내부자원이 상대적으로 크다는 점 등을 감안해 볼 때, 외부경제로부터의 예기치 않은 충격에 대한 적응력이 상대적으로 강한 것으로 평가된다. 그러나 북한의 경우, 경제구조와 내부 축적자원 결핍, 시장규모의 협소함 등으로 인해 대외의존도가 높을 수밖에 없는 경제구조를 가지고 있다.

(10) 중국의 경우, 농촌의 인구압력과 지역간 경제력 격차, 그리고 자급적 지방경제구조 등으로 인해 개혁기 동안 인구의 이동을 제약하면서 동시에 시장지향적 개혁정책을 순조롭게 추진할 수 있었다. 그러나 북한은 지역경제의 분업구조와 공업위주의 산업구조, 그리고 상대적으로 노동력의 부족현상이 나타날 수 있다는 점 등을 감안해 볼 때, 경제개혁·개방은 상대적으로 큰 폭의 인구 이동을 수반 가능성이 있다.

2. 최근 북한경제 변화에 대한 평가

북한의 이번 변화는 가격-임금 수준 인상, 상대가격구조 조정, 인센티브제도의 개선 등 긍정적 내용을 포함하고 있으나, 중국 경제개혁 초기와 비교해 볼 때, 그 범위와 심도의 한계성 또한 명확하다고 볼 수 있다. 최근 북한경제의 변화중 중국의 개혁초기 정책과 유사한 점으로는 ① 상대가격구조의 조정, ② 지방 및 기업의 자율적 관리권한 확대, ③ 환율의 현실화, ④ 실험적 가족영농 범위의 확대 등을 들 수 있으나, 그 범위 및 개혁적 의미에 있어서는 중국에 비해 미흡한 것이 사실이다.

북한의 이번 조치들은 분명히 중국이 개혁초기에 시도했던 많은 정책중의 일부와 흡사하다고 볼 수 있다. 그러나, 중국의 경우 ‘시장화’ 또는 ‘자유화’의 핵심적 개념으로 파악할 수 있는 개혁의 전체적인 흐름을 가지고 있었던 데 비해, 북한의 경우 아직 경제의 시장화를 위한 근본적 움직임을 보이고 있지는 않다. 중국의 개혁 초기 정책과 북한의 경제관리 개혁 조치간의 중요한 유사점과 상이점은 다음과 같이 정리·평가해 볼 수 있다.

(1) 북한의 임금-가격 인상 및 상대가격구조 조정의 폭은 개혁초기 중국의 조치(중국은 개혁초기 농산물 수매가격을 평균 20~30%인상)보다 과감하며, 환율의 평가 절하폭(환율 인상폭) 역시 이중환율제→점진적 평가절하의 단계적 과정을 채택했던 중국보다 급격한 변화를 보여주고 있다. 그러나 이와 같은 북한의 변화는 초기여건으로서 북한 거시경제의 불균형과 심각한 물자난을 반영한 것으로서 「가격자유화」를 위한 적극적 개혁의지의 표명으로 보기는 어렵다.

(2) 이번 북한의 움직임과 중국 개혁초기 정책과의 주요 상이점으로는 ① 공개적인 개혁노선 채택을 천명하지 않고 있다는 점,⁷⁾ ② 가격은 대

폭 인상했으나, 국가가격제정국에서 결정하는 국정가격제도를 유지하고 있으며(가격자유화 불포함), ③ 국영 상업유통망의 자유로운 상품 구입권(權) 보장 유무가 불확실하고, ④ 실험적인 가족영농 역시 집단영농의 틀 속에서 이루어지고 있다는 점에서 개혁기 이전 중국의 「연산도조(聯產到組)」와 유사하며,⁸⁾ ⑤ 환율의 인상 이외에는 적극적인 대외개방 정책을 공개적으로 표명하지 않고 있다는 점, ⑥ 소유제도의 다양화와 관련된 조치를 취하지 않았다는 점 등을 들 수 있다. 특히 시장지향적 개혁의 핵심적 조치는 가격자유화에 있다는 점을 감안할 때, 북한의 이번 변화가 시장지향적 개혁을 위한 여건 조성 차원의 의미를 가질 수는 있으나, 시장경제화를 지향하고 있다고 평가하기에는 아직 이르다.

3. 북한 경제관리 개혁 조치의 파급효과 전망

중국은 시장지향적 경제개혁 결과, 지난 24년간 연평균 9.5% 수준의 GDP 성장 실적을 거두었으며, 세계 7위의 무역대국이 되었다. 중국의 경제개혁이 성공할 수 있었던 것은 단순히 몇몇 경제개혁 조치 때문이 아니라, 중국경제의 초기여건이 경제개혁에 유리했다는 점과, 실용적이며 논리적 일치성을 가졌던 광범위한 시장화 전략, 소유제도의 다양화, 그리고 기술·자본·마케팅에 있어서 홍콩과 대만의 적극적 역할 등 총체적 요인의 작용결과로 인식할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 본다면, 이번 북한의 변화는 과거의 이념 및 체제 경직성을 타파하고 실용적 정책방향을 지

7) 중국의 경우, 1978년 중국공산당 제11기 3중전회의에서 개혁노선을 공식적으로 채택했다.

8) 「연산도조(聯產到組)」는 집단영농체제 틀내에서의 인센티브 개선을 위한 정책 수단이며, 북한의 경우, 인민공사의 해체와 가족영농체제의 정착을 의미하는 중국 개혁기의 「포간도호(包幹到戶)」에는 아직 미치지 못하고 있다.

향하고 있으며, 상품경제의 기본 개념을 활용하고 있다는 점에서 긍정적이나, 그 파급효과에 대해 낙관하기에는 미흡한 것으로 보인다.

우선 북한의 새로운 경제정책은 다음과 같은 거시경제적 문제를 초래할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

(1) 북한경제는 경제상황 변화에 따른 공급탄력성이 매우 낮은 특징을 가지고 있어서, 가격-임금 구조 조정이 가져올 화폐유통량 증가는 심각한 인플레이션 압력을 초래할 것으로 예상된다.⁹⁾ 북한경제의 구조적 문제로 인해 상품공급 증가속도가 통화량 증가속도에 못미칠 경우, 물자부족과 암시장 확산의 악순환이 재현될 가능성이 있다. 특히 북한당국이 공급과 수요 변화를 가격에 반영하지 못한다면(필요시 재차 가격인상 조치를 단행하지 않는다면), 이번 개혁조치의 기대효과는 달성하기 어려울 것으로 판단된다. 북한 산업구조의 경직성으로 미루어 볼 때, 이번 조치 이후 6개월~1년 동안은 물자공급능력 보다 화폐임금 지급을 위한 화폐발행이 급속도로 증가하는 반면, 북한당국이 공식부문의 가격자유화를 통해 인플레이션 압력을 흡수하지 못할 경우, 물자부족→가격상승 압력→암시장 확대의 악순환이 나타날 가능성이 있는 것이다.

(2) 북한의 수출능력 제약과 산업불균형 및 누적되고 있는 외채, 적극적인 대외개방조치의 부재 등을 고려할 때, 환율 평가절하 등의 정책을 채택하더라도 수출 증대를 통한 경상수지의 균형회복은 불가능할 것이며, 당분간은 식량과 에너지 부문에서의 높은 국제사회 지원 의존적 상황은 지속될 것으로 판단된다.

(3) 관세수입 증가와 농산물에 대한 보조금 축소 등 재정 개선을 위한

9) 북한경제의 공급탄력성이 낮은 이유로는 군수산업의 이상 비대화, 생산요소의 비이동성, 연합기업소 등에 의한 독점구조, 산업간 불균형에 따른 병목현상 등을 들 수 있다.

조치를 포함하고는 있으나, 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 필수적인 투자재원을 재정구조의 변화나 국내저축 확대를 통해 북한이 자체적으로 조달하기는 어려울 것이다.

분명히 북한의 이번 조치는 과거 북한의 경제정책과 비교해 볼 때, 시장지향적 개혁의 기초가 될 수 있는 이념적 돌파구를 마련했다는 점에서 획기적인 전향성을 내포하고 있다. 북한이 이번 조치로 인해 앞으로 나타날 거시경제 및 경제구조적 문제에 대해 적극적으로 대처하고, 시장지향적 후속조치를 취한다면 중국의 개혁모델과 근접한 방향으로 변화할 수 있을 것이나, 가격-임금의 일회성 인상과 형식적이며 수사적인 기업 자율성 확대만을 강조한다면 북한경제 전개방향은 중국의 경험과는 다른 양상을 보이게 될 것이다. 특히 북한은 개혁의 초기여건과 이념적 측면에서의 한계성, 그리고 남북관계의 불안정성 등 중국에 비해 불리한 출발선에 서 있다는 점에서 경제관리 개혁 정책을 성공시키기 위해서는 적극적이며 종합적인 시장지향적 개혁 정책과 남북관계의 획기적 개선이 필수적이다.

V. 맺음말

북한은 변화의 기로에 서있다. 이번의 경제관리 개혁 조치는 분명히 좋은 출발임에는 틀림없으나, 단순히 몇몇 조치의 내용이 중국의 개혁초기에 관찰할 수 있었던 정책과 유사하다는 점만으로 그 향배에 대해 낙관하기에는 이르다. 향후 북한의 경제정책 노선을 결정할 수 있는 요소로는 환경적 요인으로서 남북관계 및 대외관계, 현 단계 정책의 파급효과, 북한 주민의 가치관 및 행동양식 변화 등을 들 수 있다. 단순히 북한주민의 가치관과 행동양식 변화만 고려하더라도, 사실상 북한이 과거의 경직된 체제로 회귀하기란 불가능할 것으로 판단된다. 북한은 그 동안 비공식부

문 경제의 보편화에 따라 정보흐름에 있어서 혁신적 변화를 경험했으며, 이는 곧 북한주민의 인센티브구조에 변혁을 초래함으로써 명령형 계획경제의 재현은 불가능하게 만들었다.

변화에 대한 북한주민의 반응은 전반적으로 긍정적일 것이나, 북한 당국이 거시경제적 부작용에 유연하게 대처하지 못할 경우, 사회적 불안정성이 증폭되고, 지도부내의 보수적 관료와 군부를 중심으로 불만세력이 등장할 수 있으며, 정책시행과정에서 조직간의 갈등구조가 형성될 수도 있다. 중국이 대약진 시기와 문화대혁명 과정을 거치면서 변화의 필요성에 대한 공감대를 광범위하게 형성할 수 있었던 데 비해, 북한의 경우에는 변화의 모멘텀을 전적으로 김정일과 소수 핵심그룹의 정책적 판단에 의존하고 있다는 점에서 개혁을 둘러싼 갈등의 여지가 있다.

북한이 이번 조치를 계기로 하여 향후 나타날 거시경제 및 경제구조적 문제에 대해 적극적으로 대처하고, 시장지향적 후속조치를 취한다면 중국의 개혁모델과 근접한 방향으로 변화할 수 있을 것이나, 가격과 임금의 일회성 인상과 기업자율권 확대의 형식적 강조에 그친다면 북한경제 상황은 다시 악화될 가능성이 크다. 최근 북한이 시도하고 있는 일련의 새로운 경제정책이 변화의 시작이라면 북한경제의 향방에 대해 희망을 가질 수 있다. 그러나 여기에서 멈춘다면 중국의 성공적 개혁모델과는 판이한 양상을 보이게 될 것이다.

문제는 지금부터이다. 누적되어 온 북한경제의 구조적 문제점을 해결하기 위해 지금까지 북한이 보여준 변화는 부족하다. 가격과 임금 인상만으로 암시장 기능을 제도권으로 흡수할 수 있을 지 의문이다. 통화증가에 따른 인플레이션 압력과 빈부격차 확대도 예상되는 부작용이다. 북한이 성공적으로 경제를 개혁하기 위해서는 국제환경 조성과 내부경제의 지속적인 변화를 보장할 수 있는 후속조치들이 필수적이다. 북한정부가 공식

적으로 경제관리 방식의 「개혁」을 추진할 것임을 천명하지 않는 한, 북한의 폐쇄적 이미지가 바뀌기 어렵다. 국제적 이미지 개선 없이 경제회생에 필수적인 시장, 자본, 기술을 확보하기도 불가능하다. 신속하고 적극적으로 상품경제를 도입하기 위한 후속 정책이 따르지 않는다면, 이번의 변화 역시 하나의 에피소드에 그칠 가능성이 있는 것이다. 모처럼 시작된 북한의 변화가 북한경제에 지속적으로 활력을 불어넣을 수 있도록 남북이 노력할 때다.

<북한과 중국의 경제개혁 모델 비교>

	중국	북한
초기여건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개혁지도부의 모택동노선 비판, 과거와의 단절을 통한 정치기반 공고화 ○ 거시경제적 안정을 바탕으로 장기적 개혁·개방 목표 추진 ○ 미국과의 수교, 국제적 위상, 우호적 국제경제환경, 홍콩·대만을 통한 자본·기술·시장 확보 ○ 경제정책 경험 풍부, 시장경제 확산을 위한 기초여건 형성(낮은 시장화 비용) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세습정권의 한계: 기득관료계층의 보수적 성향, 과거와의 단절 불가 ○ 식량난, 에너지난, 공식부문의 붕괴, 낮은 산업가동률 등 거시경제 불균형 ○ 미국의 경제체제, 핵·미사일 문제로 인한 부정적 국제인식, 국제경제환경 열악, 남북한간의 군사적 긴장 지속 ○ 경제정책 경험 미비, 산업구조의 특정으로 인한 높은 시장화 비용
개혁조치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농가책임생산제, 향진기업 육성 ○ 계획축소 및 가격자유화(시장화) ○ 경제특구 및 신속·과감한 대외개방, 중국화폐의 점진적 태환화 ○ 기업의 실질적 자율경영권 부여 ○ 소유제도의 다양화(사영기업, 외국기업) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가격-임금의 대폭인상 및 구조조정, 화폐적 관리체계화 ○ 계획틀내에서의 기업인센티브개선, 지방경제의 자율성 확대 ○ 무역축진, 단 분권화 및 개방조치 미흡 ○ 공유제의 유지·강화
이론적 발전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공유제에 기초한 상품경제(계획위주, 시장보조)→중국적 특색의 사회주의(계획과 시장의 공존, 사회주의초급단계론)→사회주의 시장경제(시장위주, 계획 보조) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회주의경제 관리체계의 미숙성 및 개선필요성과 상품경제의 효율성 인정, 적극적 대외경제관계 확대 필요성 인정 ○ 실리·변화 강조, 개혁·개방 부정 ○ 지방경제 및 기업의 자율권 확대 필요성 인정
파급효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속적 고도경제성장 ○ 지역·계층간 빈부격차 및 지역간 경제력 격차 확대 ○ WTO가입(세계7위의 무역대국) ○ 개발도상국중 1위의 FDI 유치국 ○ 구매자시장화→내수침체 초래 ○ 국유기업 및 금융 개혁 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (시나리오 1) 임금인상을 위한 화폐증발→물자 공급능력부족으로 인한 인플레이션 압력→공식부문 국정가격체계 유지(후속조치 미흡)→암시장 확산→경제악화 ○ (시나리오 2) 가격자유화, 기업자율권 확대, 비국유 상업망 확대, 적극적인 대외개방, 개혁·개방노선의 공식 천명 등 긍정적 후속조치→단기적 거시경제 불안정 극복→경제호전→경제발전

북한 경제관리 개혁 조치의 의미 - 중국사례와의 비교 37

	중국	북한
환경적 요소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 홍콩·대만 자본·기술의 대량 유입 ○ 개혁·개방 의지의 지속적 천명을 통한 국제이미지 개선 및 국제사회 편입 ○ 중·대만의 정치·군사적 갈등구조를 경제·사회 교류의 기능적 접근을 통해 극복 ○ 세계 냉전구조의 해체 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북·미관계의 긴장 유지(경제제재 지속) ○ 국제금융기구 가입 어려움 ○ 남북한관계의 특수성(기능적 접근의 한계) ○ 동북아지역의 긴장·갈등 지속(한-미-일 vs. 북-중-러) ○ 북한체제의 폐쇄성으로 인한 국제적 이미지 개선의 어려움 ○ 홍콩과 같은 대외개방 중개지역의 부재
평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성공적인 사회주의 개혁·개방 모델 확립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개혁·개방의 초기단계: 내부의 개혁 의지와 외부적 지원이 필수적임.

“북한경제 개혁에 따른
대남·대외정책 변화 전망”

서 동 만
(상지대학교 교수)

<요 약>

1. 경제개혁 성공의 조건

- 북한은 넓은 의미에서 시장적 개혁으로의 정책 변화를 시도하고 있음.
 - 북한의 개혁은 의지, 능력, 여건의 차원이 결합되어야 성과를 거둘 수 있음.
- 대외 관계에서 체제 안전 보장 문제가 해결되어야 외부로부터의 체제 불안 요인을 억제하며 자신 있게 개혁으로 나아갈 수 있음.
 - 북미, 남북 정치-군사 관계 안정화가 필수불가결한 과제가 되어 있음.
- 북한은 극도의 자원 결핍 상태에 있으며 개혁이 성공하기 위해서는 외부로부터의 경제지원이 절실한 처지에 놓여 있음.
 - 남북 관계 개선에 따른 식량 지원, 북일 관계 정상화에 따른 보상자금은 경제회복과 재건에 없어서는 안 되는 자원임.

2. 향후 남북 관계 전망

- 김정일 위원장은 국제사회에서의 이미지를 높이고 남북대화 실패의 책임이 자신에게 돌아오는 것을 막기 위하여 적어도 김대중 정부 임기 내에는 관계 개선에 성의를 보일 것으로 예상된다.

40 북한의 변화와 남북관계

- 북측은 남북 사이의 화해-협력 기조가 차기 정권으로 계승될 수 있도록 하기 위하여 장기적인 계속성을 지닌 사업도 실행하는 자세를 취하고 있음.
 - 시간적으로 볼 때 동해선 연결, 개성공단 완공은 차기 정권에서 완성시킬 수 밖에 없음.
- 김정일 위원장의 남한 답방 가능성은 고이즈미 총리 방북으로 이 전보다 더욱 높아지고 있음.
 - 조기에 수교가 타결된다면 국내 선거 정국이 김정일 답방에 작용하 역풍은 줄어들 것임.

3. 북·일 수교 교섭의 재개와 전망

- 고이즈미 총리의 전격적인 방북은 정치적 결단의 산물이며 그 경위로 보아 조기 수교 타결 가능성이 높음.
 - 수교는 일본의 구조개혁과 북한의 경제개혁이 맞물려 있다는 점에서 양측 모두 최대한 서두를 것임.
 - 한국 차기 정권의 향배가 불확실하다는 점에서 고이즈미 정부는 김대중 정부 임기 내에 수교를 타결짓고 싶어하고 있음.
- 피납자 사망으로 인한 국민 감정 악화를 극복해 내는 것이 고이즈미 총리의 최대 과제가 될 것임.
 - 일본 내 보수파의 반격은 이러한 여론을 지지 배경으로 나타나게 될 것임.
- 부시 정부 내 강경파의 대일 견제를 극복할지 여부도 북일 수교 교섭의 성공을 규정하는 변수임.

4. 향후 북미관계 추이

- 대이라크 전쟁을 강행하는 정세하에서 바로 북한을 ‘악의 축’ 규정에서 제외하기는 어려울 것으로 예상된다.
- 미국이 대이라크 전쟁을 추진하는 동안 상대적으로 한반도 정세는 소강상태를 맞이할 가능성이 큼.
- 부시 정부 내 강경파와 온건파의 입지가 지역에 따라 다르게 나타날 수 있음.
 - 중동 지역에서는 대테러 전쟁의 연장선상에서 강경파가, 동아시아 지역에서는 일본, 중국, 한국의 역할로 온건파가 주도할 여지가 생기고 있음.
- 김대중 정부의 대북 화해-협력 정책이 유지되는 한 부시 정부가 대북 강경정책을 강행하기는 곤란함.
 - 부시 정부는 차기 정권의 출범을 기다리며 구체적인 대북 정책 실행을 미루고 있는 것으로 추측됨.
- 북한이 북일 평양선언에서 미사일 발사 시험 무기한 유예를 표명하고 핵 문제에 대한 국제적 합의 준수를 약속함으로써 북미 관계 악화 우려는 크게 감소함.
 - 한미일 3각 협력 내 관계도 한일이 협력하여 미국을 설득하는 모습을 취하게 될 것임.

북한의 경제개혁 조치와 대외 관계

- 단기적 전망 -

서동만(상지대학교 교수)

1. 경제개혁 성공의 조건

(1) 시장적 개혁 성공의 조건

- 북한은 넓은 의미에서 시장적 개혁으로의 정책 변화를 시도하고 있음.
 - 북한의 개혁은 의지, 능력, 여건의 차원이 결합되어야 성과를 거둘 수 있음.
- 대외 관계에서 체제 안전 보장 문제가 해결되어야 외부로부터의 체제 불안 요인을 억제하며 자신 있게 개혁으로 나아갈 수 있음.
 - 북미, 남북 정치-군사 관계 안정화가 필수불가결한 과제가 되어 있음.
- 북한은 극도의 자원 결핍 상태에 있으며 개혁이 성공하기 위해서는 외부로부터의 경제지원이 절실한 처지에 놓여 있음.
 - 남북 관계 개선에 따른 식량 지원, 북일 관계 정상화에 따른 보상자금은 경제회복과 재건에 없어서는 안 되는 자원임.

(2) 내부 개혁과 대외 관계

- 북한은 남북 정상회담을 전후하여 선-북미, 북일 관계 개선, 후-개혁의 수순을 취하고 있었으나 올해 7월부터 개혁과 대외 관계 개선을 병행하는 방향으로 수정하였음.
 - 내부 사정으로 인하여 대남, 대미, 대일 관계 개선은 더 이상 시간을 끌 수 없는 상태에 직면하게 되었음.
- 그 동안 북미, 북일 관계가 여의치 않은 상태에서는 대중, 대러 관계를 통한 경제지원을 얻어냄으로써 내부 경제 변화를 꾀하는 정책을 취해 왔음.
 - 중국과는 신의주 공단 건설이 협의되고 있는 것으로 알려진 바 있음.
 - 대러 관계에서는 시베리아 철도 연결 사업이 협의되어 왔음.
- 철도 연결 사업과 관련하여 러시아가 적극적인 자세로 나오고 있으며 자원 조달을 위한 국제 컨소시엄 형성을 계획하고 있음.
 - 러시아의 대한반도 영향력의 확대는 일본을 크게 자극하였으며 러시아는 적극적으로 일본의 협력을 이끌어내려는 외교를 전개해 왔음.
- 북한의 대외 관계 개선 의지는 이전보다 훨씬 대담하고 적극적인 양상을 보이고 있었음.

2. 남북 관계 개선

(1) 북한의 모든 대외 관계 개선의 전제

- 북한은 김대중 정부의 대북 화해-협력 정책이 유지되는 한 남북대화가 대미, 대일 등 다른 대외 관계 개선에 필수적임을 인식하게 되었음.
 - 부시 정부 등장 이후 중단했던 남북대화를 북미 관계로부터 분리시켜 대응하는 방향을 취하기 시작하였음.
- 북한은 작년 9월부터 남북대화를 재개하고 북미 대화에 임하려 하였으나 9-11 테러라는 새로운 사태를 맞으며 주춤한 상태였음.
 - ‘악의 축’ 발언으로 위축되었던 북미 관계에 대해서도 올해 2월 한미 정상회담 이후 대화 방침을 결정하고 이에 임하고 있었음.

(2) 특사방북과 남북 관계의 원상회복

- 지난 4월 임동원 특사의 방북으로 남북 관계는 6-15 정상회담 직후 상황으로 원상회복되는 조치가 취해짐.
 - 특사 방북에 따른 공동합의문에는 이후 남북 관계 개선의 거의 모든 사항이 망라되어 있음.
 - 특사 방북 과정에서 북미, 북일 대화도 이에 맞추어 재개하겠다는 김정일 위원장의 확약이 있었음.
- 남북대화는 최성홍 외교부 장관의 방미 과정에서 발생한 해프닝에 북한이 과잉 대응함으로써 다시 중단 상태에 빠짐.

(3) 서해교전 발생과 극복

- 서해교전은 적어도 평양의 북한 지도부 차원에서 의도적으로 계획된 도발은 아닌 것으로 판단됨.
 - 서해교전은 북한 해군 부대 차원에서 계획된 99년도 교전에 대한 보복 공격으로 알려지고 있음.
- 7월1일부터 북한 체제의 향후 방향이 달린 경제개혁 조치를 취하려고 했던 시점에 이와 상반되는 계획적인 군사 도발을 결정했음을 리는 없다고 여겨짐.
 - 전후 사정으로 보아 서해교전은 결과적으로 명백한 정치적 실수였음.
- 북한은 사태를 만회해야 할 필요에 쫓김에 따라 이례적으로 신속하게 유감 표명을 하며 사태를 수습하는 자세로 나옴.

(4) 남북 관계의 급진전

- 서해교전이 수습된 뒤 남북 관계는 2000년 6-15 정상회담 직후 상황에 버금가는 속도로 급진전되고 있음.
 - 특사 방북 합의를 이행하기 위한 실무회담 및 제7차 장관급 회담이 열려 구체적인 남북 관계 일정을 결정하였음.
- 북한은 남한의 요구를 거의 모두 수용하는 자세를 보이며 당국간 대화에서 합의된 사항을 빠짐 없이 이행하고 있음.
 - 경의선-동해선 도로-철도 연결, 개성공단 착공, 금강산 관광 활성화를 위한 특구 지정 및 육로 관광 실현, 군사당국자회담 개최, 이산가족 상봉 제도화 등 5대 사업을 실천.

46 북한의 변화와 남북관계

- 아시안게임에 북한팀 참가 및 응원단 파견을 결정하여 월드컵 행사에서 이루지 못한 남북 화해 분위기를 조성하려고 하고 있음.
- 포괄적인 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 실현되는 데 이르지 못하고 있으나 철도-도로 연결 구간에 한하여 이를 실현시키고 있음.

(5) 향후 남북 관계 전망

- 김정일 위원장은 국제사회에서의 이미지를 높이고 남북대화 실패의 책임이 자신에게 돌아오는 것을 막기 위하여 적어도 김대중 정부 임기 내에는 관계 개선에 성의를 보일 것으로 예상됨.
- 북측은 남북 사이의 화해-협력 기조가 차기 정권으로 계승될 수 있도록 하기 위하여 장기적인 계속성을 지닌 사업도 실행하는 자세를 취하고 있음.
 - 시간적으로 볼 때 동해선 연결, 개성공단 완공은 차기 정권에서 완성시킬 수 밖에 없음.
- 김정일 위원장의 남한 답방 가능성은 고이즈미 총리 방북으로 이 전보다 더욱 높아지고 있음.
 - 조기에 수교가 타결된다면 국내 선거 정국이 김정일 답방에 작용하 역풍은 줄어들 것임.
- 북일 수교에 따라 경제협력이 본격화되면 남한 내 대북 경제지원에 대한 반대 여론도 힘을 잃을 것임.
 - 북한 경제 개혁에 대한 일본 자본의 선점 진출에 대한 민족적 우려가 높아질 수도 있음.

- 북일 경제협력, 남북 경협, 한일 경협이 상호 결합함으로써 시너지 효과를 낼 가능성도 큼.

3. 고이즈미 평양 방문과 북일 수교 교섭 개시

(1) 북일 루트를 통한 북미 관계 개선 시도

- 북한은 북일 관계를 북미 관계의 종속 변수로 간주하며 북미 관계를 경유하여 북일 관계 개선을 꾀하는 접근 방식을 취해 왔음.
- 이번 고이즈미 방북에 임하여 북한은 북일 관계를 통해 북미 관계를 움직이는 전략적 전환을 꾀하고 있음.
 - 핵-미사일 문제에서 일본에게 북미 관계의 중개자 역할을 부여하고 있음.
 - 2000년 가을 북미 미사일 협상에서 북한이 미국에 제시한 타협안을 일본을 통해 부시 정부에 다시 전달하는 의미를 가짐.
- 일본도 고이즈미 개혁의 동력이 떨어지자 북일 관계를 통해 돌파구를 마련하려는 의도를 가지고 있음.
 - 개혁 과제인 공공사업 축소에 따른 건설-토건업의 이해 손실을 북한 진출로 보장하려는 의도를 가진 것으로 추측됨.
 - 대러 외교 실패와 외무성 스캔들로 인한 일본 외교의 체면 일추를 만회하려 하고 있음.

(2) 경제협력을 얻기 위한 실리적 접근

- 사죄와 보상 문제에서 일본이 요구하는 경제협력 방식을 받아들임

으로써 명분보다 실리를 얻으려는 자세를 보임.

- 98년 한일 파트너십 공동선언의 사죄 조항에 합의하고 보상은 1965년 한일 국교정상화 당시의 경제협력 방식을 따르고 있음.
- 무상 자금 지원, 유상 자금 지원(공공차관), 국제은행의 신용 공여(상업차관) 등 과거 경제협력 방식에 북한 식량난을 고려, 국제기구를 통한 인도지원을 추가하고 있음.
- 1965년 한일 경제협력을 기준으로 하면 보상자금은 약 50-100달러가 된다는 추산이 있으며 이는 남북 경협 규모를 초월하는 막대한 금액임.
 - 90년도 북일 수교 개선 당시 가네마루 부총리가 80억 달러를 제시했다는 설이 있음.

(3) 일본 측 요구 사항의 대폭 수용

- 김정일 위원장은 납치 문제에서 일본측이 요구한 8건, 11명의 내용을 1명만 제외하고 전면 인정하는 자세를 보임.
 - 납치 문제 해결 없이 수교 교섭 없다는 현실적 인식을 수용함.
- 생존자 4명의 일본 귀환 가능성을 열어 고이즈미 총리에게 일정한 외교 성과를 제공함.
- 불심선 문제, 납치 사건 등을 둘러싼 일본의 안전보장 문제 협의 요구를 받아들임.
 - 한반도 안보 문제에 대하여 일본이 외교적 발언권을 확보하게 되는 결과를 가져 올 수 있음.

(4) 수교 교섭의 재개와 전망

- 고이즈미 총리의 전격적인 방북은 정치적 결단의 산물이며 그 경위로 보아 조기 수교 타결 가능성이 높음.
 - 수교는 일본의 구조개혁과 북한의 경제개혁이 맞물려 있다는 점에서 양측 모두 최대한 서두를 것임.
 - 한국 차기 정권의 향배가 불확실하다는 점에서 고이즈미 정부는 김대중 정부 임기 내에 수교를 타결짓고 싶어하고 있음.
- 피납자 사망으로 인한 국민 감정 악화를 극복해 내는 것이 고이즈미 총리의 최대 과제가 될 것임.
 - 일본 내 보수파의 반격은 이러한 여론을 지지 배경으로 나타나게 될 것임.
- 부시 정부 내 강경파의 대일 견제를 극복할지 여부도 북일 수교 교섭의 성공을 규정하는 변수임.

4. 향후 북미 관계 추이

(1) 이라크 전쟁 우선

- 미국의 대이라크 전쟁은 국제사회의 반대에도 불구하고 부시 정부가 강행할 것이 확실시되고 있음.
 - 이라크 전쟁이 수습되기까지 당분간 미국 외교 정책의 우선순위에서 한반도 문제는 뒤로 밀릴 수밖에 없을 것으로 보임.
- 대이라크 전쟁을 강행하는 정세하에서 바로 북한을 '악의 축' 규정에서 제외하기는 어려울 것으로 예상됨.

(2) 한반도 문제의 상대적 소홀

- 미국이 대이라크 전쟁을 추진하는 동안 상대적으로 한반도 정세는 소강상태를 맞이할 가능성이 큼.
 - 북일 대화의 영향으로 북미 대화는 재개될 것이 확실하지만 진전 여부는 불투명한 상태가 지속될 것으로 보임.
- 동아시아 정세의 상대적 자율성이 확보될 수 있으며 미국의 영향 밖에서 남북 관계와 북일 관계가 진전될 수 있는 외교 공간이 주어질 수 있음.

(3) 강경파 대 온건파 갈등

- 부시 정부 내 강경파와 온건파의 입지가 지역에 따라 다르게 나타날 수 있음.
 - 중동 지역에서는 대테러 전쟁의 연장선상에서 강경파가, 동아시아 지역에서는 일본, 중국, 한국의 역할로 온건파가 주도할 여지가 생기고 있음.
- 북일 관계로 급변하고 있는 한반도 정세에 대하여 부시 정부는 상반된 반응을 보이고 있음.
 - 강경파를 대표하는 린스펠드 국방장관은 북한의 핵무기 보유설을 주장하기 시작하였으며 파우웰 국무장관은 북한의 변화를 인정하고 있음.

(4) 북일 관계의 역할

- 고이즈미-부시 협력 관계로 보아 북일 수교 교섭이 진행 중임에도 불구하고 부시 정부가 대북 강경책을 취하기는 곤란할 것으로 보임.
 - 고이즈미 정부는 국내 경제구조개혁 차원에서도 북일 수교를 필요로 하고 있으며 일본의 개혁을 지지하는 부시 정부로서도 이를 정면에서 반대하기는 어려울 것으로 생각됨.
- 고이즈미 정부는 대이라크 전쟁을 묵인하거나 현력하는 자세를 취함으로써 부시 정부 내 강경파와 타협을 꾀할 가능성이 있음.
 - 고이즈미 총리는 유엔 결의 없는 이라크 공격에 반대 입장을 견지해 왔음.
- 북일 수교가 실현된다면 부시 정부의 대북 정책도 일본, 한국 정책을 따르는 방향으로 전환하지 않을 수 없을 것임.
 - 북일 수교는 한반도 냉전해체의 결정적인 계기가 될 수 있음.

(5) 남북 관계의 역할

- 김대중 정부의 대북 화해-협력 정책이 유지되는 한 부시 정부가 대북 강경정책을 강행하기는 곤란함.
 - 부시 정부는 차기 정권의 출범을 기다리며 구체적인 대북 정책 실행을 미루고 있는 것으로 추측됨.
- 부시 정부는 한국 내 미국 비판 여론을 의식하여 남북 화해-협력의 기초 자체에 대해 부정적인 자세를 취하지는 못할 것임.
 - 한국 금융시장에 대한 월가 금융자본의 이해 관계도 한반도 내 긴장 고조를 원하고 있지는 않을 것으로 여겨짐.

- 차기 정권이 어떠한 정권이 되든 대북 화해-협력 정책의 일관성을 견지한다면 부시 정부의 대북 정책을 움직여 낼 수 있는 외교력을 발휘할 수 있을 것임.
 - 다만 차기 정권이 대북 강경정책을 취한다면 한반도 문제는 YS 정부 당시처럼 미국 주도로 바뀔 가능성이 큼.

(6) '2003년 위기설'의 완화

- 북한이 북일 평양선언에서 미사일 발사 시험 무기한 유예를 표명하고 핵 문제에 대한 국제적 합의 준수를 약속함으로써 북미 관계 악화 우려는 크게 감소함.
 - 북한이 대화 자세를 부각시키며 강경자세로 나아갈 여지가 줄어들어 따라 공은 미국측에 넘어간 셈이 되고 있음.
- 한국에 이어서 일본도 북미 관계를 중재하는 입장에 서게 됨에 따라 북미 대결의 가능성도 그만큼 줄어들 것임.
 - 한미일 3각 협력 내 관계도 한일이 협력하여 미국을 설득하는 모습을 취하게 될 것임.

“남북 철도·도로 연결의
경제적 파급효과”

안 병 민

(교통개발연구원 책임연구원)

< 요약 >

1. 남북한 철도 및 도로망 단절 현황

○ 철도망 추진현황

- 경의선: 2000년 9월 18일에 착수하여 비무장제대를 제외한 9.8Km 구간은 모두 종료
- 경원선: 실시설계와 환경영향평가를 완료하고, 사업대상용지의 매입 진행 중
- 기 타: 금강산선은 1999년에 실시설계 완료, 동해북부선은 건설계획을 수립한 상태

- 남북한간 연계가 가능한 4개 철도노선은 총 120회의 운행이 가능하며 이중 남북한간 철도화물은 총72회 정도 수송이 가능할 것임. 연계가능노선은 단선으로 계획되어있으며, 단선 1개 노선의 선로 용량은 왕복 40회 정도임.

○ 도로망 추진현황

- 남북접경지역에서 연결 가능노선은 총 13개 노선으로 국도 6개노선, 지방도 1개노선, 기타도로 6개 노선임. 연결 가능국도의 남한측 현황을 살펴보면 대부분 포장에 완료되었거나 실시설계를 추진하고 있음.

2. 경제적 파급효과

- 남북 교역의 급증 및 교역물류비 감소: 남북한철도망이 연결될 경우 인천~남포간 운임은 해상운송의 1/4 수준인 1TEU당 200달러 수준 이하가 될 것이며, 운항일수도 현재의 1/5 수준인 2일 정도가 소요될 것으로 전망
- 남북한간 공동운송정책 수립 촉진: 한반도 중심의 국제복합운송망이 활성화될 수 있는 환경을 조성하여 남북한이 단계적으로 공동운송정책을 수립할 가능성이 높음.
- 동북아시아 물류중심국가의 촉진: 인천국제공항, 부산·광양항과 함께 동북아시아 허브기능을 촉진시키는 시너지 효과를 강화
- 한반도의 교통망 재편: 현재와 같은 해상운송 일변도의 남북한간 운송체계는 철도·도로 연결사업 등 남북한간 육상수송로 구축을 계기로 다양한 수송체계를 갖게 될 전망

남북 철도·도로 연결의 경제적 파급효과

안병민(한국교통개발연구원 책임연구원)

I. 들어가는 말

남북한이 단절된 이후, 남북한 교통망 연결에 관한 최초의 합의는 1992년 남북고위급회담에서 체결된 남북기본합의서이다. 동합의서의 제 19조에는 “남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로·항로를 개설한다”라는 조항이 있는데, 이 조항은 실천에 옮겨지지 못하고 20여년 가까이 사문화되어 있다가, 2000년도 남북정상회담에서의 경의선 복원공사 합의로 다시 빛을 보기 시작하였다.

그러나 경의선 복원사업은 군사당국자회담 등 비무장지대 연결공사에 필요한 대화의 중단과 북측의 공사 미착공 등으로 인해, 비무장지대를 제외한 남측구간의 공사가 이루어지게 되었다. 하지만, 한반도중단철도와 대륙철도망 연계와 관련된 주변국가들의 지속적인 관심과 남북한간의 계속된 협의로 인해 경의선을 비롯한 한반도중단철도 연결사업은 강력한 추진력을 얻게 되었다고 볼 수 있다.

그 결과, 남북한은 경의선과 동해선의 남북한 동시착공식을 개최하게 되었으며, 예정된 일정대로 공사가 완공될 경우에는 이 노선들이 남북한

간의 교역수송로, 동북아시아간선철도, 아시아와 유럽을 연결하는 Landbridge로서의 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

본고에서는 이러한 시각에서 남북한 철도망과 도로망의 연결이 갖는 의미와 파급효과를 살펴보고자 한다.

2. 남북한 철도 도로망 단절 현황

가. 철도망

(1) 남북연계 철도시설 현황

남북한 연계철도구간에는 과거 일제시대에 4개 노선이 건설 운영되었는데 경의선, 경원선, 금강산선, 동해선 등이다. 이 중에서 남북한이 단절된 후에 이 구간을 일부 운영하고 있는 노선은 경의선, 경원선, 동해북부선 등이며 금강산선은 현재는 거의 유실되어 있다.

우리 정부는 이와 같은 환경 하에서도 경의선, 경원선, 금강산선 등 남북한 철도망의 미연결구간 복원을 추진해왔다. 경의선의 경우, 1985년에 실시설계를 완료하였고 1994년에는 당시의 환경처와 철도복원대상지역의 환경영향평가 협의를 완료하였으며, 지속적인 용지 매입을 추진해 왔다. 또한 경원선복원사업의 경우에는, 1991년에 실시설계를, 1992년에는 환경영향평가 협의를 완료하였고 사업대상용지의 매입 작업이 진행 중에 있다. 이밖에 금강산선과 동해북부선 연결사업은 경의선이나 경원선에 비해 늦은 사업진행을 보이고 있는데, 금강산선은 1999년에 실시설계가 완료되었고 동해북부선은 건설계획을 수립한 상태였다.

그 후에 2000년 6월 15일 남북공동선언과 제1차 남북장관급회담에서

의 경의선 연결 합의를 바탕으로 2000년 9월 18일에 착수한 경의선 복원공사는, 비무장지대를 제외한 9.8Km 구간으 공사를 모두 종료하였다. 이 공사는 공사 추진의 효율성을 도모하기 위해 철도청과 군이 공동으로 수행하였는데, 문산역~임진강 교량까지의 8km는 철도청이, 임진강 교량에서 군사분계선까지의 4km는 군이 토목공사 및 지하매설물 제거를 담당하고 철도청이 시설공사를 하는 것으로 역할을 분담하였다.

경의선 연결공사의 사업 내역을 살펴보면, 토공 135,206m³, 교량 4개소(보강 1개소, 신설 3개소), 터널 보강 1개소, 궤도부설 18km, 역사건축 2개역(임진강역, 도라산역), CIQ 시설, 전력·통신·신호 12km 등이다.

따라서, 금번에 경의선 착공식 이후의 남측 공사 대상구간은 도라산역-군사분계선간 1.8km이며, 북측구간은 군사분계선-개성간 12km이다.

<표1> 남북한간 단절구간 철도연결 추진 현황(2002년 9월말 현재)

노 선	단절구간	연장 (km)	추진 현황
경의선 (서울~신의주)	남측 :도라산역~군사분계선 북측 : 군사분계선~개성	1.8 12.0	- 실시설계 (1985) - 용지매수 (1997) - 연결공사 개시(2000)
경원선 (서울~원산)	남측 : 신탄리~군사분계선 북측 : 군사분계선~평양	16.2 14.8	- 실시설계 (1991) - 용지매입 (1998)
금강산선 (서울~금강산)	남측 : 철원~군사분계선 북측 : 군사분계선~내금강	32.5 84.1	- 기본/실시설계(1999)
동해북부선	남측 : 강릉~군사분계선 북측 : 군사분계선~온정리	127.0 18.0	- 건설계획 수립 - 연결공사 착공(2002)

자료: 건설교통부.

(2) 시설능력 분석

남북한간 연계가 가능한 4개 철도노선은 총 120회의 운행이 가능하며 이중 남북한간 철도화물은 총 72회 정도 수송이 가능할 것이다. 남북한간 연계가 가능한 4개 철도노선은 전부가 단선으로 연결되도록 계획되어 있는 바 단선 1개 노선의 선로용량은 왕복 40회 정도이다. 이중 금강산선은 최종 목적지가 금강산인 관광철도이기 때문에 화물을 수송하기에는 부적절하므로 제외한다. 따라서 경의선, 경원선, 동해북부선 등 3개노선을 화물이 이용할 경우 총 120회까지 운행이 가능할 것으로 보인다. 그러나 실제적으로 경의선, 경원선은 남한의 경우에 여객을 수송하고 있는데 상기에 기술한 바와 같이 2개 노선이 장래에도 수도권전철로 이용되도록 계획되어 있다. 따라서 장래에도 이 노선에 대한 화물수송의 계획은 없는 바 현재 총수송용량 중에서 여객운행횟수를 제외한 잔여운행횟수를 화물로 운행 가능할 것으로 보면, 경의선과 경원선은 각각 16회 정도가 가능하다. 동해북부선은 신선으로서 전체 40회가 화물수송이 가능하다고 보면 총 72회 정도의 남북간 철도물동량을 수송할 수 있을 것으로 추정된다.

<표2> 남북연계철도시설 현황 및 화물수송 가능용량

노 선	궤도	선로 용량	화물운행 가능횟수	현 황
경의선	단선	40회	16회	<ul style="list-style-type: none"> - 경의선연결공사 재개(비무장지대 구간 1.8km) - 2006년까지 북선화전철화사업 진행 중 (문산-용산, 46.9km) - 수도권전철로 이용 예정(침두시 4분 간격 운행 예정으로 화물수송에 할당할 회선수 부족)
경원선	단선	40회	16회	<ul style="list-style-type: none"> - 의정부-동두천(22.3km) 2004년까지 북선 전철화사업 진행 중 - 수도권전철로 이용 예정(침두시 4분 간격 운행 예정으로 화물수송에 할당할 회선수 부족)
동해북부선	단선	40회	40회	<ul style="list-style-type: none"> - 전노선(군사분계선-강릉, 127km) 연결시, 일부구간 노반잠식 등으로 용지매입과 건설에 많은 예산 소요, 건설기간의 장기화 예상 - 동해북부선 공사 개시(남한 저진-북한 온정리간 27km) 우선 복원
금강산선	단선	40회	-	<ul style="list-style-type: none"> - 관광용 철도로 중점이 금강산이어서 남북한연계 화물수송에는 부적합 - 기본/실시설계(1999) 완료 상태
총 계		120회	72회	

나. 도로망

(1) 남북한 연결도로 현황

남북접경지역에서 연결 가능노선은 총 13개 노선으로 국도 6개 노선, 지방도 1개 노선, 기타도로 6개 노선이다. 남북한이 직접 연결되는 도로는 서부축에 국도 1호선, 지방도 322호선, 기타 도로 2개 노선 등 4개 노선이 있다. 중부축은 국도 3, 5, 43호선 및 기타 도로 2개 노선 등 5개 노선 그리고 동부축(동해안축)은 국도 7, 31호선 및 기타 도로 2개 노선 등 4개 노선이 통과하고 있다.

주연결도로는 국도 1, 3, 5, 7, 31, 43호선의 6개 노선이며, 나머지 연결도로는 비법 정도로나 지방도에 의해서 연결된다.

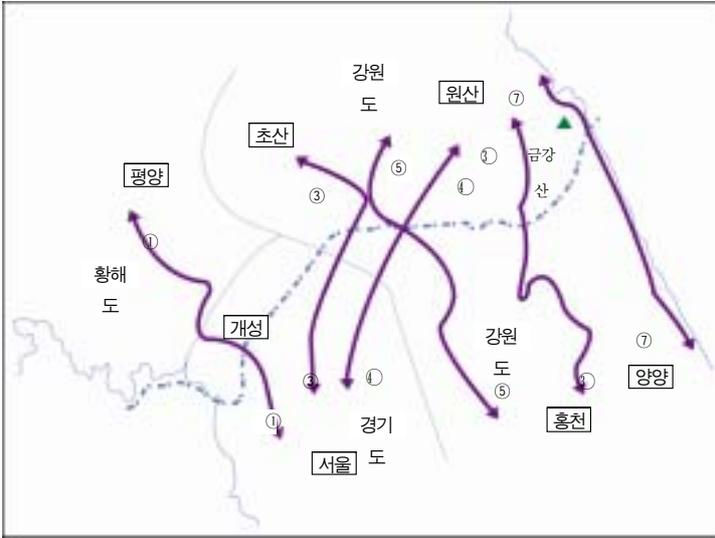
<표3> 남북한 접경지역 교통시설 현황

구 분	단절구간	연결 가능도로	
		남한	북한
서부축	파주시 문산-개성	국도 1호선	고속도로
	파주시 늘노리-장풍군 립강리	비법정도	비포장 2급 이하 도로
	연천군 마거리-장풍군 귀촌리	"	"
	연천군 마거리-장풍군 장학리	"	"
중부축	철원군 외촌리-평강군 평강	국도 3호선	2급도로
	철원군 읍내리-평강군 천암리	국도 5호선	2급도로
	철원군 읍내리-김화군 수태리	국도 43호선	2급도로
	철원군 외촌리-철원군 마장리	비법정도로	비포장 2급 이하 도로
	철원군 주파리-김화군 용현리	"	"
동부축	고성 포화진리-고성 구읍리	국도 7호선	고속도로와 연결
	양구군 비아라-금강군 속사리	국도 31호선	2급 도로
	양구군 건설리-창도군 백현리	비포장 비법정도로	2급이하 도로
	양구군 가전리-금강군 속사리	"	"

남북한의 도로는 질적·양적 측면에서는 수준 차이를 보이고 있으나, 기본골격은 통합이 용이한 형태를 가지고 있다. 이는 분단 이전의 기존 도로를 대부분 활용하고 있기 때문으로 보여진다.

연결 가능국도의 남한측 현황을 살펴보면 대부분 포장이 완료되었거나 실시설계를 추진하고 있다. 국도 1호선은 단절구간인 판문점~개성을 연결할 수 있도록 현재 남방한계선까지 4차로, 판문점까지 2차로 포장공사를 완료하였다. 개성공단의 직접적인 연결을 위해 경의선철도와 병행하여 도로를 건설중이며, 남방한계선까지 20m폭 도로건설이 완료 단계이다. 국도 3호선은 철원~평강구간을 연결하기 위하여 월정리까지 2차로, 연천까지 4차로를 확장하였다. 국도 5호선은 화천~평강강 연결을 위해 생창까지 2차로를 설계중이며, 금곡까지 2차로 포장이 완료된 상태이다. 국도 7호선은 간성~장전간 연결을 위해 휴전선까지 2차로 설계가 완료되었으며, 금강산유로관광을 추진하기 위하여 고성~송현리간 13.7km 연결을 합의하였다.

북한지역의 도로연결 상태는 서부측의 국도 1호선과 동부측의 국도 7호선이 각각 개성~평양간 고속도로, 평양~금강산고속도로와 연결될 수 있으며, 나머지 연결도로는 2급 이하 도로로써 대부분 열악한 상태이다.



<그림 1> 남북한 주요 연결 가능도로

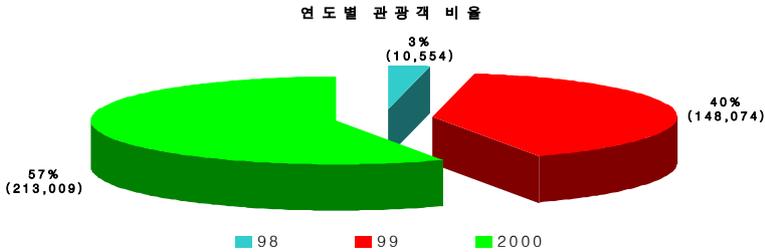
(2) 남북한 연결도로 이용 수요

남북한도로 연결시의 이용가능한 수요로서는 금강산, 개성지역의 관광객, 개성공단 관련 방문자, 남북이산가족 방문자들이 있다. 본고에서는 간단히 금강산 및 개성지역 관광객에 국한해 살펴보기로 한다.

① 금강산육로관광으로 인한 도로교통수요

1998년 11월 18일 시작된 금강산관광사업은 현재까지 항로를 통하여 추진되고 있다. 2000년 12월말 현재 총 371,637명(외국인 828명, 영주권자 184명 포함)이 금강산을 관광했으며 2000년도 한해에는 213,009명이 다녀왔다.

<그림2> 연도별 금강산관광객



금강산육로관광이 실현될 경우 누구나 쉽고 편리하게 금강산을 관광할 수 있을 것으로 전망된다. 버스를 타고 육로로 이동할 경우 금강산은 강원도 고성에서부터는 30분, 설악산 입구에서 출발해도 1시간 30분이면 도착할 수 있기 때문이다. 이에 따라 관광비용도 저렴해 질 것으로 전망된다. 또한 설악권과의 연계관광이 가능해져, 국내외 관광객들은 설악산이나 동해안을 관광하면서 동시에 금강산도 관광할 수 있게 될 것으로 전망된다.

한국관광공사에서는 육로관광이 실현될 경우 연간 50만~100만명이 금강산관광에 나설 것으로 예측하고 있다. 이는 속초·설악산권을 찾는 관광객 연간 910만명의 약 5~11%에 해당하는 수치이다. 관광교통의 경우, 특정 계절 또는 특정 요일에 집중적으로 발생하는 경향이 있지만, 이를 반영하여 일평균 교통량을 추정하는 것은 관광지개발계획이 명확하지 않은 상태에서 무의미하다. 따라서 추정된 연간 관광객을 365일로 나누어 1일 관광객을 산정하였으며, 이는 약 1,400명~2,700명/일이다. 이를 다시 교통량으로 환산하였다. 교류 초기에는 관광버스를 이용한 통행만이 가능하며, 교류 본격화 단계에서 일부 승용차를 이용한 관광이 이루어질 것으로 가정하였다. 이와 같은 가정 하에 교류 활성화 단계에서는

버스통행만이 발생하므로, 교통량은 관광버스 60대/일~120대/일로 전망하였다. 교류 본격화 단계에서의 교통량¹⁰⁾은 승용차를 50% 이용한다고 가정하면, 승용차 240대/일~450대/일, 관광버스 30대/일~60대/일로 전망되었다.

② 개성지역 관광으로 인한 도로교통수요

개성시는 역사적·환경적으로 관광문화시설이 풍부한 지역이다. 따라서 개성공단 개발시 관광수요가 동시에 발생할 수 있을 것으로 전망된다. 개성공단 개발하는 측에서도 관광사업을 함께 고려하고 있으며, 문화부에서도 개성공단을 관광특구로 지정방안 등을 언급한 바가 있다. 이와 같은 이유로 개성지역으로 관광수요가 발생할 가능성은 높다고 할 수 있다.

개성공단을 추진하고 있는 민간기업에서는 남측에서 발생하는 관광수요는 2008년에 20,668통행/일로 예측하고 있으며, 수단별로는 승용차 2,066대/일, 버스 350대/일 제시하고 있다.

10) 평균 재차인원, 승용차 3인, 관광버스 25인 가정

〈표4〉 남한의 도로망연결 추진 현황

노선	구 간	남측구간		북측구간	
		연장 (km)	현 황	연장 (km)	현 황
1호선	판문점~개성 (19.0km)	5.4	- 남방한계선까지 4차로 확장 - 판문점까지 2차로 포장(5.4km) ※ 판문점까지 4차로 확장설계 완료 ※ 경의선철도 복원사업과 함께 통일 대교-장단(6km)를 '01. 9.까지 완료 계획(폭 20m)	13.6	- 2차로 포장도
3호선	철원~평강 (20.0km)	10.7	- 연천까지 4차로 확장 - 남방한계선까지 2차로 포장 ※ 신탄리~월정리 2차로 포장(10.7km)	9.3	- 비포장 - 도로폭 3~5m
5호선	화천~평강 (62.0km)	35.1	- 철원(마현)까지 2차로 포장(30.1km) - 남방한계선까지 2차로 설계 중(5km)	26.9	"
7호선	간성~장진 (54.0km)	26.0	- 간성까지 4차로 확장 - 통일전망대까지 2차로 포장 ※ 남방한계선까지 확장 설계 중 (26km, 2~4차로)	28.0	"
31호 선	양구~백현 (25.0km)	17.1	- 양구(임당)까지 2차로 포장(6.7km) - 임당~두밀(남방한계선) : 비포장 (10.4km)	7.9	"
43호 선	신철원~근동 (40.0km)	17.8	- 신철원까지 4차로 확장 - 김화(학사)까지 4차로 확장 중(12.4km) - 김화~생창(남방한계선 인근) : 5.4km(2차로 포장 완료)	22.2	"

3. 남북한 철도이용 물동량 추정

가. 남북교역 이용물동량 추정

현재 대부분 해운을 통하여 이루어지는 남북한간의 교역이 남북교통망이 연결될 경우 육상운송수단으로 전환될 것으로 예상되는데, 열악한 북한의 도로사정에 비추어 볼 때 현재 진행 중인 철도단절구간이 복원될 경우 상당 부분 철도로 전환될 것으로 추정된다. 그러나 단절된 철도구간이 복원된 이후에도 북한 내 철도의 운영 여건과 물류 시스템의 미비 등으로 대규모 화물처리가 곤란할 경우도 예상된다.

이러한 점을 고려할 때 본 고에서는 북한의 철도시설 및 운영 여건이 현재와 거의 동일한 상태를 전제로 하여, 남북한간물동량 중 50%가 철도로 전환될 것으로 가정하였다. 이러한 가정을 토대로 철도이용물동량을 추정한 결과는 <표 5>와 같다.

<표5> 남북한 철도이용물동량 추정

단위: 천톤

연 도	2002	2003	2004	2005	2006	2011
비관적	473	548	636	738	856	1,798
낙관적	593	772	1,004	1,305	1,696	6,299

이 중 컨테이너이용 가능물동량을 50%, 일반화물 물동량을 50%로 가정할 경우 컨테이너화물과 일반화물의 교역량은 <표6>과 같을 것으로 추

정되는데, 컨테이너는 1TEU당 10톤의 화물을 적재하는 것으로 전제하였다.

<표6> 철도이용 가능 컨테이너 및 일반화물물동량 추정

단위 : 천TEU, 천톤

연 도		2002	2003	2004	2005	2006	2011
비 관 적 시나리오	컨테이너 (천TEU)	24	27	32	37	43	90
	일반화물 (천톤)	236	274	318	369	428	899
낙 관 적 시나리오	컨테이너 (천TEU)	30	39	50	65	85	315
	일반화물 (천톤)	296	386	502	652	848	3,149

나. 남북한 통과물동량 추정

(1)분석의 전제

남북한을 통과하는 컨테이너물동량을 전망하는 데에는 이러한 북한 내 철도 및 대륙철도망을 구성하고 있는 철도노선들의 개선 여부에 따라 장기전망의 관점을 Case I, Case II로 설정하였다. Case I은 북한의 철도망 및 대륙철도의 시설 및 운영 여건이 현재와 거의 동일한 상태라는 가정을 토대로 수송수요를 추정하는 것이며, Case II는 북한의 철도망

및 TSR, TCR 등의 대륙철도의 시설 및 운영 여건이 개선된 상태라고 가정하는 경우이다.

시설 및 운영 여건의 개선이란 앞서 언급한 바와 같이 선로 개량, 국경 통과절차 간소화, 환적시설 확충 및 개량, 항만에서의 적재시간 단축 등 절차 간소화와 불필요한 지체시간의 단축 등으로 평균 수송시간이 단축되고 화물추적 시스템의 도입, 화물보관의 안전성 제고 등으로 화물수송의 안정성이 제고되는 것을 의미한다.

Case I은 한국-유럽·중국과의 컨테이너화물 중에서 1999년에 철도를 이용한 물동량이 5.5%였으며, 해양수산개발원에서 추정된 2005년도 철도수송량 비율은 15%에 인 바 한국-유럽·중국간에 철도로 수송될 컨테이너화물의 비율은 중간 수준인 9%로 설정한다. 그리고 일본-유럽·중국간의 컨테이너 화물물동량은 과거 일본이 TSR, TCR을 이용하여 수송한 비율이 4.0%로서 남북한 철도가 연결되어도 그 비율은 크게 증가하지 않을 것으로 보이는 바 이보다 약간 높은 일본-유럽·중국간의 컨테이너화물의 4.5%가 철도로 수송될 것으로 가정한다. Case II는 Case I에서 가정한 것도 2배정도 수송비율이 증가될 것을 가정하여 한국 - 유럽·중국간에 철도로 수송될 컨테이너화물의 비율은 18%로 가정하며, 일본-유럽·중국간의 컨테이너화물의 비율은 9%가 철도로 수송될 것으로 가정한다.

남북철도 연결시 이용 가능물동량은 한국·일본↔북한·러시아·중국(중북부지역)·몽골·카자흐스탄·유럽지역간의 물동량으로, 현재의 자료 수집 한계상 기준에 조사된 바 있는 한국·일본→유럽, 한국·일본→중국(중북부지역) 및 남북간의 물동량만을 대상으로 하여 예측하였다. TSR, TCR을 이용하는 품목이 일반화물이 아니라 컨테이너화물임을 고려하여 컨테이너를 대상으로 하여 추정한다.

(2) 한국과 일본의 동북아지역 물동량 추정

① 한국

2011년의 한국-유럽간 총물동량은 총 1,463천TEU로 추정하였는데, 이중 남북한 통과철도를 이용할 것으로 예상되는 물동량은 상기한 바와 같이 Case I의 경우 132천TEU, Case II에서는 263천TEU로 추정된다.

<표7> 한국-유럽간 물동량 추정

단위: 천TEU

연 도		1997	2002	2006	2011
총물 동량	수 출	309	428	556	771
	수 입	278	385	499	692
	계	587	813	1,055	1,463
철도 이용 화물	Case I	-	73	95	132(9%)
	Case II	-	146	190	263(18%)

주: 총물동량 예측은 한국해양수산개발원이 제시한 추세를 반영하여 추정하였음.

한국과 중국간의 물동량을 보면 1997년 현재 604천TEU로 2011년에는 912천TEU에 이를 것으로 전망하였다. 이중 남북한 철도를 이용할 물동량은 82천~164천TEU로 추정되었다.

<표8> 한국-중국간 물동량 추정

단위: 천TEU

연 도		1997	2002	2006	2011
총물 동량	수 출	370	456	539	664
	수 입	234	239	243	248
	계	604	695	782	912
철도 이용 화물	Case I	-	63	70	82(9%)
	Case II	-	125	141	164(18%)

주: 총물동량 예측은 한국해양수산개발원이 제시한 추세를 반영하여 추정하였음.

② 일본

일본의 대유럽 수출입 컨테이너물동량은 1997년 802천TEU에서 2011년 171만7천TEU로 증가할 것으로 예상되는데, 이중 한반도 철도를 이용하여 대륙철도로 연결될 물동량은 2011년 총물동량의 4.5~9%를 차지할 것으로 가정하였다.

〈표9〉 일본-유럽간 물동량 추정

단위: 천TEU

연 도		1997	2002	2006	2011
총 물동량	수 출	401	519	638	826
	수 입	401	533	670	891
	계	802	1,052	1,308	1,717
철도 이용화물	Case I	-	47	59	77(4.5%)
	Case II	-	95	118	154(9%)

대중국 수출입물동량은 2011년 183만4천TEU까지 증가할 것으로 예상되며, 철도를 이용하여 운송될 물동량은 대유럽 물동량과 마찬가지로 Case I의 경우 총 물동량의 4.5%, Case II의 경우 9%로 가정하여 추정하였다.

2011년에 남북한 철도를 이용하여 일본과 중국간 수송될 물동량은 Case I의 경우 82천TEU, Case II의 경우 165천TEU로 추정되었다.

<표10> 일본-중국간 물동량 추정

단위: 천TEU

연 도		1997	2002	2006	2011
총 물동량	수 출	223	297	375	501
	수 입	581	782	991	1,333
	계	803	1,079	1,366	1,834
철도 이용화물	Case I	-	49	61	82(4.5%)
	Case II	-	97	123	165(9%)

남북한을 철도로 통과하는 한국·일본·유럽·중국간의 물동량을 합산하여 보면, 2011년에 Case I의 경우 373천TEU, Case II의 경우 746천TEU에 이를 것으로 전망되었다.

<표11> 남북한 철도통과물동량 추정

단위: 천TEU

년 도	2002	2006	2011
Case I	232	285	373
Case II	463	572	746

다. 남북한 철도이용 총물동량

남북한 연계철도를 이용할 수 있는 물동량으로는 남북간 교역물동량과 남북한 통과물동량이 있으며 이를 각각의 시나리오를 작성하여 범위를 주어 추정하였다. 남한과 북한간의 교역물동량과 남북한 철도를 이용하여 유럽·중국으로 운송될 물동량을 합산하면, 최소 물동량은 비관적 시나리오와 Case I을 합한 경우이며, 최대 물동량이 남북한 철도를 이용할 경우는 낙관적 시나리오와 Case II를 합한 경우로 볼수 있다. 2011년 최소 물동량은 컨테이너 463천 TEU, 일반화물 899천톤이 될 것으로 추정된다.

〈표12〉 남북한 철도이용물동량 추정

단위: 천TEU, 천톤

구 분		2002	2006	2011
비관적 시나리오	컨테이너	256	328	463
	일반화물	236	428	899
+ Case I				
낙관적 시나리오	컨테이너	493	657	1,061
	일반화물	296	848	3,149
+ Case II				

4. 경제적 파급효과

가. 남북 교역의 급증 및 교역물류비 감소

2001년도 남북한간의 물적 교역 규모는 총 4억296만달러로 이는 2000년과 비교할 때 약 5% 감소한 수치이다. 또한 품목수도 2000년과 비교하여 줄어들었으나, 남북 교역건수는 증가하였다. 2001년도 남북교역의 특징은 위탁가공교역이 안정적인 성장궤도에 진입했다는 것과, 반출 물품이 전자·전기 제품까지 품목 다변화가 이루어졌다는 것이다.

이러한 남북 교역은 남북한간에 공식적인 수송로가 개설되지 않아 제3국 선박에 의한 해상운송의 형태로 이루어져 왔다. 현재 남북간에는 남북간 교역물자 수송을 위해 인천-남포, 부산-나진간, KEDO 인력 수송을 위해 속초-양화간, 금강산 관광을 위해 속초-장전간 등 4개항로에 정기선이 운항중에 있으며, 기타 항로에 부정기선이 취항하고 있다. 2001년도 남북간 선박운항횟수는 1,686회로 2000년에 비해 18.7%가 감소하였다.

그러나 현재의 해상운송은 운항일수, 운임 등에 있어서 많은 문제점들이 나타나고 있다. 남북한철도망이 연결될 경우 인천~남포간 운임은 해상운송의 1/4 수준인 1TEU당 200달러 수준 이하가 될 것이며, 운항일수도 현재의 1/5 수준인 2일 정도가 소요될 것으로 전망된다. 따라서 남북한 연결 철도망은 남북교역을 촉진시킬 수 있는 새로운 수송로로서의 기능을 확보할 것으로 예상할 수 있다.

이와 아울러 남북한의 철도망 연결은 국내의 물류비 절감에도 크게 기여할 것으로 판단된다. 2000년도의 우리나라 국가물류비는 66조7천억원으로서, 이 규모는 우리나라 GDP의 12.8%에 해당하며, 일본(9.6%)이

나 미국(10.1%)에 비해 여전히 높은 수준이다. 이 가운데 수송비가 차지하는 비중은 64.2%를 차지하고 있는 현실속에서, TKR과 TSR 연결은 수출입 물류의 항만집중을 완화시켜 수송비의 절감에 크게 기여할 것으로 평가할 수 있다.

나. 남북한간 공동운송정책 수립 촉진

남북한의 철도망과 도로망 연결은 한반도 중심의 국제복합운송망이 활성화될 수 있는 환경을 조성하여 남북한이 단계적으로 공동운송정책을 수립할 가능성이 높다. 즉, 남북한이 제3국과의 철도망 연결을 둘러싼 역외 공동정책등의 수립이 가능하며 행정절차, 장비규격, 시설기준, 문서형식, 통신망 등의 표준화·통일화가 이루어질 수 있다. 이와 같은 철도망과 도로망의 연결은 항공이나 해운 등의 다른 수송로 연결에 플러스적 요인으로 작용할 것이며 동북아시아 국제복합운송의 주요 수단의 하나로서 중요한 위치를 차지하게 될 것이다.

다. 동북아시아 물류중심국가의 촉진

남북한간 철도망이 복원될 경우, 한반도 철도망은 북한내의 신의주, 만포, 남양, 두만강 등 4개 지점을 통해서 대륙철도망과 연계될 수 있다. 현재 동북아시아의 지역운송 네트워크는 대량의 물동량 발생지인 한국과 일본이 육상을 통한 접근이 불가능할 뿐만 아니라, 항만하역시설의 노후화, 배후교통망의 미비로 인해 운송망으로서의 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 남북한간 철도망은 중국·러시아에게 새로운 동북아시아 수출시

장의 개척을 의미하는 것이다. 최근의 러시아와 중국 경제는 빠른 성장 추세에 있기 때문에 동북아 역내 철도망의 구축은 한국과 일본으로의 직수송이 가능해져 효율적인 판매망을 구축할 수 있기 때문이다. 이와 더불어 한반도 북부지역과 접해 있는 중국과 러시아 지역의 경제활성화도 기대할 수 있을 것이다. 게다가 한국과 일본은 산업활동에 필수불가결한 천연자원을 안정적으로 확보할 수 있는 근접 수송망을 갖추게 되는 것이다. 남북한간 연결철도망 및 도로망은 인천국제공항, 부산·광양항과 함께 동북아시아 허브기능을 촉진시키는 시너지 효과를 강화시킬 것이다.

또한, 장기적으로 동북아가 육상 물류 및 국제복합운송의 거점으로 발전할 수 있는 가능성을 제공함으로써 동북아지역의 이익을 극대화하는데 기여할 것으로 예상된다.

라. 한반도의 교통망 재편

현재와 같은 해상운송 일변도의 남북한간 운송체계는 철도·도로 연결 사업 등 남북한간 육상수송로 구축을 계기로 다양한 수송체계를 갖게 될 전망이다. 이제까지 독점적인 지위를 갖고 있던 해상운송은 육상운송과의 경쟁관계가 불가피하게 될 것이다. 따라서 현재 남북교역에 이용되고 있는 항로중 경쟁력을 상실한 노선은 점차 수송로로서의 기능을 할 수 없을 것으로 예상된다.

특히 경의선 철도 연결시에는 인천~남포·해주·송림·신의주, 군산~남포·송림·신의주간 해상항로는 현재의 요금수준으로는 경쟁력을 상실할 것이 확실하며, 철도가 서해축의 남북교역 간선교통망으로서의 기능을 확보할 것으로 예상된다. 한편 경의선 도로망 연결은 개성-평양간 고속도로(170km)와 평양-개성간 1급도로(194km)와의 직접 연결이 가능하게 되

어 현대가 추진중인 개성공단 활성화 및 평양공업지구와의 교류 확대에 기여하게 될 것이다.

즉, 서해축의 남북한 운송체계는 서울 기점 반경 200km 이내의 수송에는 도로 중심으로, 200km 이상의 수송은 철도 중심으로 재편될 것으로 예상된다. 그러나 북한의 철도중심 운송체계와 북한체제 유지의 안정성 확보 측면에서 볼 때, 교류 초기에는 개성공단 관련 물동량의 남한내 근거리 운송 및 개성관광객 수송은 도로가, 서해축의 교역 물동량 대부분은 철도가 담당할 것으로 보인다.

한편 한반도의 동해축을 살펴보면, 동해축의 남북한 연결 교통체계는 경원선과 동해북부선의 연결전까지는 현재와 같은 해상운송과 함께 도로와 철도가 결합한 복합운송 중심으로 이루어질 것이다. 동해축의 해상운송망은 주로 신포의 경수로사업과 관련된 대형 물자 수송과 북한의 수산물과 광산물 반입, 중국 동북지방의 길림성과 흑룡강성, 극동 러시아지역과의 중계화물 처리에 이용될 것으로 전망된다.

일반적으로 하주(荷主)는 다양한 노선중에서 정시성, 안전성, 경제성이 보장되는 노선을 선택한다. 이러한 노선은 저렴하고 안전하며 신속한 운송이 가능하게 되어 상품의 대외 경쟁력이 향상되기 때문이다.

따라서 하주들은 노선연장, 운송요금, 환적 및 국경통과시간, 운송시간 등을 검토하여 최적 노선을 선정하게 되는데, 이러한 경우에는 경쟁노선간의 요금 및 서비스 경쟁이 발생하게 될 것이다. 그 결과, 동북아시아지역의 역내 및 역외수송 서비스는 크게 향상할 것이며 저렴한 운송비가 가능해져 상품의 대외경쟁력을 강화시킬 수 있을 것이다.

<참고문헌>

1. 안병민, 『동북아 운송시장 통합을 위한 한반도중단철도의 역할과 기능』, 남북한 및 중국간의 경제협력 활성화를 위한 국제세미나 논문집, 대외경제정책연구원, 2002. 10.
2. 안병민, 「동북아시아 철도망에 있어서의 남북한철도망 복원이 갖는 의미와 과제」, 『월간교통』, 통권 제53호, 교통개발연구원, 2002. 7.
3. 안병민·손지연, 「남북한 인적·물적 수송 활성화를 위한 법적·제도적 정비방안」, 교통개발연구원, 2001.
4. 안병민, 「경의선 철도·도로망 연결사업의 추진 현황 및 향후 전망」, 『통일경제』, 통권 제78호, 현대경제연구원, 2001. 11
5. 안병민 외, 남북교류 활성화에 대비한 수도권 북부지역 물류기지 건설 방안」, 교통개발연구원, 2001.
6. 이영균 외, 『남북한 교통물류체계 정비 확충방안(1단계)』, 교통개발연구원, 2001.

토 론

최완규(경남대 북한대학원 교수):

최근 북한에서 일련의 경제관리 개선조치 이후에 과거 동구나 구소련의 몰락과 붕괴에 따른 관심이 고조되던 때와 같이 국내에서의 관심이 높다. 북한의 변화가 과거의 재판이 되지 않길 바란다.

북한체제의 변화와 관련하여 대북정책 이라든가 남북관계에 미치는 영향이 클수록 남한사회의 관심이 대립적이라 볼 수 있는데 우선 북한이 제기한 의도와 실제 앞으로 나타날 결과를 분리하여 평가하고 이해될 필요가 있다.

단기적인 변화의 조짐보다는 중·장기적인 변화의 조짐을 주목해서 문제를 다루어야 한다고 보며 식자적이고 정책적인 대응보다는 보다 객관적인 입장에서의 냉정한 분석이 전제되어야 한다.

이와 관련하여 우선 대북인식의 문제를 살펴보면 우리사회에서 대북인식과 관련하여 많은 갈등이 있었지만 이제는 북한의 변화와 관련해서 어떠한 대북인식을 통해서 북한을 이해하고 평가할 것인가에 대하여 허심탄회하고 심층적인 논의가 있어야 한다고 본다. 과거 안보우선의 패러다임으로 보느냐 화해나 교류·협력, 민족이라는 패러다임의 중심으로 봐야 하는 것이냐? 아직도 양쪽이 혼재하는 이중적 상황속에서 봐야 되는 것이냐에 대하여 심층적인 논의가 있을 후에 북한에서 일어나고 있는 일련

의 변화를 들여다 볼 필요가 있다고 본다.

두 번째 서동만 교수의 발제에서 서해교전은 정치적 실수이고 김정일이 의도하지 않은 거 아닌가하고 말씀 하셨지만 적어도 최고 지도자가 모르고 있고 전혀 의도된 것이 아니라는 것은 단순화된 해석이 아닌가 한다.

세 번째 최근의 고이즈미 방북이후에 미국중심의 한반도 구조에서 러시아와 중국, 일본을 축으로 하는 대륙중심의 경제 블록의 축이 형성되는거 아니냐?는 얘기가 있고 일본, 러시아, 중국을 중심으로 하는 동북아의 소지역 단위의 경제블록의 형성이 가능할 것인가와 AU(아시아 연합)을 구성해야 한다는 성급한 논의까지 있다. 미국등의 해양세력과 대륙세력과의 관계를 어떻게 정립해 나가는 것이 한반도의 미래를 위해 중요한 것인가를 고민해 봐야 한다.

북한은 핵과 미사일을 양보하는 대신 체제생존과 경제재건을 담보할 수 있도록 양자를 교환할 수 있어야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 북·일관계가 진전되고 대북 햇볕정책의 목표인 한반도에서 남북관계가 정상화 되고 나아가서 사실상의 통일로 갈 수 있는 계기가 마련되어야 한다.

90년대의 북한붕괴론에 대한 논의가 틀린 이후에 이러한 경제조치가 북한체제에 어떠한 임팩트를 줄 것인가 대한 설명, 기대 등에 대해 현재의 많은 학자들이 논의를 피하고 있는 것으로 본다.

경제관리 개선조치가 관성을 얻어서 추진되는 것은 의도하지 않았던 결과도 있을 수 있다고 상정은 해볼 수 있다.

한반도에 평화정착을 시키기 위하여 우리가 유화적으로 하든 아니면 엄격한 잣대를 적용하든 어떤 정치적 의도나 과당적 문제를 배제하고 남북관계에 대해 고민을 해 봐야 한다.

남궁영(한국의국어대학교 교수):

북한의 경제관리 개혁조치 또는 개선조치를 어떻게 평가해야 되느냐는 이것이 시장경제로의 추구나 아니면 계획경제의 강화수단이나 하는 문제의 제기인데 흥미 있는 주제라 본다. 또한 이것을 어떻게 평가하느냐에 따라 거시적인 대북정책 방향의 틀과 그에 따른 세부적인 방안들을 결정할 수 있는 중요한 문제라고 본다.

현시점에서 평가한다면 북한의 경제개혁 조치는 제한적인 시장경제 요소를 어느 정도 도입하였다 라는 게 가장 현실적인 평가이다. 과거와 다르다는 많은 의견들이 있으나 그 변화가 어떠한 방향으로 가는 변화인가 하는 것도 중요사항이다.

북한의 입장에서 경제를 되살리기 위하여 생산요소(자본, 노동, 기술)를 투입하는데 생산설비를 현대화하고 에너지를 비롯한 원자재를 투입한다거나 하는 부분이 지금의 북한 경제로는 어렵다. 또 노동의 증가도 사회주의 경제체제가 완전고용을 정책으로 하기 때문에 상당량의 노동력 증가도 현실적으로 불가능하다.

기술의 부분에서도 큰 성과는 나오지 않고 있다. 그래서 이번 7.1 경제개선 조치는 내부적으로 동원할 수 있는 자본과 노동을 최대한 동원해보자 이며 노동이 완전고용시스템이기 때문에 노동의 절대량을 투입할 수는 없지만 인센티브 등으로 노동의 성격의 변화를 가져오게 하려는 것이다.

사회주의적 자본주의적 경제운용에 있어서의 모순은 어디에서나 나오는데 자본주의 경우에도 경제운용의 모순이 나오는 경우에 사회주의적 경제체제를 받아들이기도 한다. 체제자체를 전환하기 위한 것인가 아니면 자기체제를 강화하기 위한 수단이라고 보느냐에 대하여는 논란이 있다. 이

러한 것들에 대하여 오승렬 박사는 북한경제가 중국과 어떤 차이가 있고 자본주의 초기 단계에서의 어떠한 한계가 있는가를 상당히 여러 면에서 소개를 해주었고 이것은 북한경제와 중국경제 양면을 전공하신 분의 좋은 논문이라 생각된다.

발표논문에서 첫째, 북한과 중국은 경제적 개혁등 변화를 줄 수 있는 정치지도자의 입지가 차이가 있다. 즉 중국은 등소평이 모택동의 사회주의 노선을 비평, 비판 등 문제제기를 하면서 권력을 쟁취함으로써 경제개혁을 추진한데 반해 북한은 김정일 위원장이 김일성주석으로 부터 권력세습을 받고 특별한 문제제기나 비판등을 받지 않은 상태라 볼 수 있기 때문에 큰 변화를 추진하기에는 지도자의 정치적 입지 내지는 환경이 중국과는 많은 차이가 있다.

또한 중국은 실용적 노선에서 정책적인 변화와 정책적 대립의 유연성이 있던 반면 북한은 획일적인 경제개혁만 있었기 때문에 사회주의적 모순을 보완하기 위한 약간의 변화는 가능할지 몰라도 상당히 큰 획기적인 변화에는 익숙치 않다고 본다.

그리고 중국의 경우에는 홍콩, 대만이 중국자체의 일국양제라는 전략적 접근에서 홍콩, 대만이 중국의 시장경제를 위한 변화에 상당한 자본적·기술적 후원을 해줄 수가 있었고 중국은 홍콩, 대만에 대한 정치적 부담을 느끼지 않았던 반면 북한에 대하여 남한은 경제적으로도 홍콩, 대만과 같이 자본, 기술적인 후원을 줄 수 있는 상황이기 보다는 제한적인 후원을 해줄 수 밖에 없는 상황이고 북한의 경우에는 중국과는 달리 남한을 체제 경쟁의 대상으로 보고 정치적으로나 이념적으로 다르다고 보는 부담을 느끼고 있기 때문에 긍정적이기 보다는 부정적 일 수 있다. 중국은 1979년에 미국과 수교를 통해서 국교정상화를 하였으나 북한은 현재 미국의 경제제재나 체제 위협등 환경적인 요소에 문제가 있다.

이러한 여러 차이를 분석해 봤을 때 어떻게 결론을 내려야만 더 객관적인고 분석에 의한 체계적인 결론인가에 대하여 오승렬 박사는 결말부분에 “북한이 이번 조치로 인해서 앞으로 나타날 거시경제 및 경제구조적 문제에 대해서 적극적으로 대처하고 시장지향적 후속 조치를 취한다면 중국모델로 접근하면서 갈 것이고 가격임금의 일회성 인상과 형식적이며 수사적인 기업자율성만을 확대하는 것을 강조만 한다면 북한경제의 변화는 중국과는 상당히 다른 부분으로 전개해 갈 것이다”라고 하고 있다. 결과적으로 유보의 결론을 내린 것으로 본다.

가격자유화나 소유제 발전, 정치와 기업분리와 같은 문제에 대한 분석은 객관적, 현실적으로 해주었으나 전망부분에서 좀더 객관적, 분석적이었으면 좋았을 거라 보며 조금 희망적이라고 보고 있는 듯하다.

정봉렬(한국산업은행 북한·중국팀장):

북한의 경제개선 조치에 대해 북한 당국은 사회주의 계획경제체제를 정상화한다고 하고 남한에서는 북한이 사회주의 시장경제체제로 가는 신호인 것인가에 대해 논란이 많이 있는 것이 사실이다.

중국의 경우에는 중국의 개혁, 개방이 성공적으로 진행되고 있고 중국이 사회주의 시장경제라는 구호를 사용하고 있으나 실제로 중국이 공식적으로 사회주의 시장경제라는 용어를 내세운 것은 10년 전의 일이다. 중국이 개혁개방을 시작하여 네 단계를 거쳐 개혁, 개방을 실시해왔는데 92년부터 시장경제라는 용어를 사용하였다. 그전에는 시장경제라는 용어 사용을 회피해 왔다. 그전의 구호는 개혁개방을 ‘계획적 상품경제’라는 용어를 사용하였다. 즉 계획적이란 말은 사회주의 경제이고 상품경제는 시장경제이다 라고 볼 수 있다. 북한의 조치들을 보면 중국의 1단계, 2단계의 개혁, 개방조치들이 혼재되어 있다.

북·일정상회담과 철도·도로 연결등 획기적 사건이 벌어지고 있는 시점에서 북한의 조치가 성공하기 위한 조건으로 대외 개방문제가 대외 개방화로 가는 신호탄이라 볼 수 있다고 본다.

그러나 북한은 시장경제가 아닌 낮은 시장이고 북한시장을 노출시킨다는 위험성이 있기 때문에 북한에 필요한 것은 위험과 기회를 동시에 운용, 관리할 수 있는 역량과 시스템이 필요하다고 본다.

이 경우 남북한 협력의 새로운 영역이 제시될 수 있을 것이라고 본다. 중국의 경우 중국개혁·개방 성공의 가장 큰 요인은 ‘소유제의 개혁’이었다. 특히 1988년에 1차적으로 주택의 사유화 문제등을 시작으로 개혁조치를 실시하여 98년부터 본격적으로 주택사유화를 실시하였다. 이번에 북한의 조치중에서 북한 집세인상, 거주면적에 따라 집세를 차등 징수하게 된

점은 눈 여겨 봐야할 대목이고 그것이 북한주민 의식의 변화를 초래할 대목이고 체제의 변화를 수반할 수 있는 점이다.

북·일 공동선언에서 나온 ‘국제협력은행’을 통한 북한의 경제협력이 나오는데 여기에 민간기업 활동을 지원하기 위한 국제협력은행등에 의한 융자와 신용제공등을 눈여겨 봐야 할 것이며 이는 1999년 일본이 설립하였고 해외협력기금과 수출입은행을 합하여 만든 것이고 이 은행의 설립목적은 대북투자를 위하여 설립한 것으로 본다. 일본은 상당 부분 북한진출에 대한 전략과 준비를 해온 것으로 본다.

남북철도 연결에 대해 안박사께서 여러 가지 경제적 효과를 말씀해주셨는데 남북의 철도와 육로 연결이 단순히 물류비 감소나 남북교역 증대, 운용수익의 문제만이 아니라 여기에 연결된 경제적 효과는 상당하다고 보며 철도와 도로연결에 따른 산업인프라와 사회간접자본에 대한 투자는 남한과 북한이 공히 경제적 효과를 볼 것으로 보며 특히 북한은 경제적으로 남한보다 소규모의 경제구조이기 때문에 외부로부터의 작은 투자도 투자승수 효과에 의해 효과가 클 것으로 본다. 결국 북한의 경우 남북관계의 획기적 진전과 북·일 관계의 수교등 경제개선조치 들은 북한이 과거에 추진해 왔던 대외정책 특히 통미인일 정책등이 남북관계의 진전과 더불어 동시에 일어나고 있기 때문에 북한의 변화를 미래지향적으로 봐야 할 것이다.

길정우 (중앙일보 논설위원):

북한의 변화를 어떻게 볼 것인가는 통일의 그 순간까지 우리가 부단히 연구하여야 할 것으로 본다. 두 번째로 북한의 대외관계 특히 대미, 대일 관계가 어떻게 전개될 것인가? 마지막으로 우리정부에게 어떤 정책적인 선택을 요구하고 있는가? 에 대하여 언급하면 북한은 변하지 않으면 안 된다는 생각을 한다.

북한은 생존과 발전을 위한 합리적인 선택과 정책의 출발점에 서있다. 북한은 변화의 몸부림과정에서 과거와 같은 체면을 앞세운다거나 형식논리에 집착하는 것은 당분간 접어두고 구체적인 실익을 챙기는데 진력해야 한다고 본다. 다만 이러한 새로운 시도에 대한 득이 기대에 크게 못 미치거나 또 대내적인 반발과 체제 통제의 중대한 결함이 노출 될 때는 노선을 변경하든지 재조정해야 한다고 생각하는 듯 하다. 다만 역설적으로 7월1일 조치에 대한 평가는 북한이 얼마만큼의 진의를 갖고 심각하게 추진하느냐 아니냐는 북·일 정상회담에서의 김정일 위원장의 예기치 않았던 발언이라든지 그 성과를 미루어 봐서 7월 1일의 조치에 대하여 상당한 비중을 갖고 진지한 노력을 하고 있는 것으로 보인다고 생각한다.

북한은 김대중 정부가 있을 때 각종 협력 사업을 벌려 놓고 차기 정부에 어떤 정권이 들어서든 간에 현 김대중 정부의 대북 노선을 크게 방향 전환 하는데 부담을 주는데까지는 밀어붙이지 않을꺼 라는 생각을 하는데 이것이 북한의 합리적인 선택이 아닌가 한다.

두 번째 대외관계로 푸틴 대통령과는 2년 사이 세 번을 만났다. 과거에 비하면 한반도나 북한 문제에 대한 러시아의 관심은 상당히 높아진 것이다. 시베리아 횡단철도의 경제적인 효과가 아니더라도 북한은 앞으로 대미관계에서 러시아를 북한의 후원세력 특히 대량살상무기와 관련해서

미국이 북한을 압박하려 들때의 안전장치로서의 역할을 러시아에 기대하고 있는 것이다.

중국은 사회주의를 포기하고 있지 않은 마지막의 이념적인 동지이면서 정치·경제적으로 기댈 수 있다고 생각하기에 대·미, 대·일관계 에서 중국을 활용할 가치가 있는 것으로 본다.

다음으로 문제가 되는 것은 일본의 문제인데 일본의 문제에 대하여 북·일정상회담은 다분히 정치적 판단에서 비롯되었다고 본다.

북일 평화 선언의 문안을 보면 상당한 사전 준비를 한 것으로 본다.

세 번째로는 북일 국교 정상화 과정에서 어떠한 과정을 밟을 것인가?에 대하여는 북한의 일본인 납치 문제 등 여러 얘기들이 있으나 정상회담 직전이나 후에 일본의 여론조사는 55%내지 65% 일본의 국민들은 북한과 관계 개선 등을 일본국민들은 생각하고 있는 것으로 본다.

일본의 지식인층은 일본의 소극적인 외교정책에 대해 상당히 불만을 갖고 있는 것으로 본다. 즉 적극적으로 외교정책을 펴야 한다고 지식인층은 많은 불만을 가지고 있다. 앞으로 북·일 관계에서 일본인 납치문제는 머지 않아 불식될 것으로 본다.

미국의 경우 북미 대화재개를 촉구하겠다고 한 한국 정부의 발언은 적절치 않다고 본다. 다만 북한은 북·일정상회담 이라든가 남북관계의 급진전된 협력관계를 보면서 대량살상무기에 대하여 북한이 어떤 의사를 가지고 있는지를 알고 싶어하는 것은 미국으로서는 당연한 일이라고 본다.

소극적인 의미에서 한반도에서 중국이나 러시아에 이어서 일본의 개입이 기정 사실화되면서 미국이 한미안보동맹이라든가 주한미군이 주둔한다는 상황과 북한이 미국을 원한다고 하여 미국이 가만히만 있을 수있는 상황은 아니다.

이라크, 테러와의 전쟁등으로 인해 미국의 대외정책중 북한에 대해서

많은 신경을 쓸 수는 없지만 적어도 동북아 지역에서의 여러 상황들을 보면서 미국도 뭔가 움직여야 한다는 생각을 할 것으로 본다.

이제 우리는 한반도의 장래를 결정하는데 한국의 결정권한이 커질 거라는 자신감을 가져야 할 것으로 본다. 북·일정상회담도 김대중 정부의 햇볕 정책에 대한 평가의 기준이 될 수 있다고 본다. 적어도 대북포용의 기저라는 것이 남북관계를 넘어서 주변국과 국제사회로 지평이 확대되고 있는 것으로 볼 때 한반도에서 한국의 발언이 커져야 한다는 사실이다. 북측의 돌발적인 사태가 벌어지지 않는 상황에서 우리가 일방적으로 남북관계를 중단할 성질의 것도 아니라고 본다. 차기정부에서도 대북 강경도 일변의 정책은 추진하기 어려울 것으로 본다. 전략적이든 선택적이든 포용의 기저는 유지해야 한다고 본다.

마지막으로 북한의 입장에 서서 북한이 어떻게 나가야 북한에게 가장 최선의 방법이 되는가를 생각해보는 것도 바람직한 것이다.

이상준(국토연구원 연구위원):

경의선과 동해선 연결공사는 시작이 되었고 지금부터 우리는 무엇을, 어떻게 준비해 두어야 하는가에 대한 진지한 논의가 필요할 것으로 본다.

안병민 박사는 물동량 추정에서 북한이 소극적인 개혁을 해나가는 경우의 비관적 시나리오와 보다 적극적으로 개혁을 해나가는 경우의 낙관적 시나리오를 제시하였다.

논문에서는 좀더 구체화되고 세밀하게 설계된 시나리오들에 따라 어떠한 수요가 발생될 수 있는 것인지에 대해 제시되고 이에 따른 구체적인 인프라 구축을 위한 마스터플랜들이 제시되어야 할 것으로 생각된다.

중단기적으로 볼 때, 북한의 시급한 문제는 외부로부터의 물자를 얼마만큼, 어떻게 효율적으로 유입할 수 있는가에 따라 이번 경제관리조치의 성패가 달려있다는 것이 여러 전문가들의 의견이다.

물자가 외부에서 북한으로 효율적이고 신속하게 유입될 수 있는 인프라의 확충이 되어야 하겠고, 장기적으로는 TSR과 TKR이 연계된 한반도 종단철도 개통이 논의되어야 한다. 우리는 너무 TSR과 TKR를 고려한 장기적인 효과, 비용에만 관심을 가지고 있는데, 북한이 시급하게 필요한 것은 그러한 장기적인 측면의 철도연결보다는 단기적으로 물자들을 유입할 수 있는 국지적인 측면의 인프라 개발, 주요 항만을 중심으로 주변 배후지역의 접근 교통망등을 개선하려는 방향에서의 철도와 도로 개선 및 개·보수와 건설이 주요이슈가 될 것으로 본다.

북한 철도노선은 사실상 거의 신설수준으로 개발해야 된다는 것이 주요 전문가들의 의견이다. 따라서 북한과 경원선과 경의선의 방대한 개발노선들을 어떤 우선 순위를 두고 어느 지역부터 단계적으로 개발할 것인지 상당히 어려운 문제가 될 것이다. 단순히 단절된 구간 뿐만 아니라 방대한

규모의 철도의 복선화, 전철화를 효율적으로 개발하기 위해서 좀더 세밀한 계획이 준비되어야 한다.

주요항만을 중심으로 국지적인 배후지역의 철도·항만·도로망을 우선적으로 개발할 때 가장 시급한 문제는 철도와 도로망 건설의 재원조달을 어떻게, 효율적으로 할 것인가에 대한 고민이 있어야 할 것으로 본다.

북한의 주요 광공업지역의 지하자원개발과 연계하여 개발하는 아이디어를 추진해 보는 것이다. 북한의 함경도 단천지역 등 경제성 있는 광물자원이 분포되어 있는 지역들을 우선적으로 고려하고 철도와 항만의 작업을 중심으로 우선적인 투자자금을 조성하는 방식, 수익성 있는 개발모델을 제시하여 좀더 실효성 있게 철도와 도로부분의 개·보수, 확장 등이 추진되어야 한다.

앞에서 오승렬 박사는, 북한이 앞으로 수출중심의 공업개발을 해나갈 것이라고 지적하면서 북한도 향후 경제구조의 틀과 산업구조를 수출중심의 틀로 바뀌나간다고 봤을 때 철도·도로·항만 등의 인프라를 단계적으로 고려해 나갈 것으로 본다.

논문에서는 경의선과 경원선이 수도권 통근 전철로의 수요가 많을 것으로 전망하면서 경의선과 경원선 확충을 위해서는 남측의 대규모 투자도 필요한 현실이다. 경의선과 경원선의 남측 구간을 확장하는 시점과 북한이 경제개방을 하는 시점 등을 고려해서 우리 또한 단계적으로 확충해 나가야 되는 어려움이 있다고 본다.

철도부분 뿐만 아니라 도로부분의 확충이 필요하다. 철도가 화물과 여객수송을 기형적으로 많이 담당하고 있다고 보고 도로부분에 대한 확충이 중요한 역할을 할 것이며, 철도건설을 위해서도 도로 확충이 시급한 문제로서 세밀한 검토가 필요하다.

또한 철도와 도로부분의 국제협력의 이슈가 제기되고 있다. 철도와 도

로의 시설을 개선하는 것으로 통행과 물동량의 효율성이 증대되는 것은 아니며, 외국의 사례에서 철도시스템과 철도운영시스템과 국경지역에서 효율적으로 통과시켜주는 세간행정시스템이 맞물려 개선되어야 철도의 효율성이 제고될 수 있다.

북한도, 남동부 유럽의 연계교통망과 세간 행정, 교통, 통신시설을 개선하는 통합프로그램을 지원하는 외국의 사례를 활용하여, 다자간 협의를 통한 국제적인 교통·통신·세간행정을 개선해나가는 프로그램을 구체적으로 추진하는 것이 필요하다.

북한은 사회간접자본에 대한 기본적인 인식이 필요하다. 북한도 남한과 국제사회의 입장을 고려하여 호혜적인 측면에서 인프라개발을 해야한다는 인식이 중요할 것이다. 국제사회에서는 사회간접자본에 대해 철저히 경제적인 원칙에 의해 개발하므로 북한은 국제적인 호환성을 고려하여 인프라의 문제에 접근해야될 것으로 본다.

박찬봉(통일부 정책심의관):

북한의 변화를 정부가 어떻게 보고 있고, 정부는 어떻게 대처할 방침을 가지고 있는가?

최근 세가지 변화는 첫째, 동해안과 서해안에서 철도와 도로가 개통되는 역사적인 현상이 있었다. 둘째, 김정일과 고이즈미 총리와의 역사적인 만남으로 북·일 정상회담이 있었다. 셋째, 경제개선조치라는 새로운 시도가 되고 있다.

이러한 요인들은 서로 연계되어 있다고 보며 먼저 북한의 변화를 어떻게 볼 것인가를 짚어 봐야 한다.

지금까지 북한의 변화를 중국의 변화와 비교해서 말씀을 해주셨지만 생각의 범위를 넓혀보면 북한과 중국의 변화를 체제전환이라는 포괄적인 관점에서 바라봐야 한다. 체제전환은 세계적인 현상이며, 월드뱅크나 유럽 개발은행의 경우 체제전환에 대해서 하나의 틀을 제시하면서 계획경제에서 시장경제로 전환되기 위해서 적어도 4가지의 변화를 지목하고 있다. 첫째, 시장화 또는 자유화이다. 계획에 의존하고 있는 경제운영 메커니즘을 시장이 대신하도록 하는 것이다. 가격기능의 중시, 가격을 매개로 한 시장 매매와 국제간 교역의 개방을 포함하며 안정화 정책이라는 정책수단을 같이 시행하고 있다. 둘째, 소유제도의 개혁이다. 국유화되어 있는 것을 기본적으로 사유화하는 것이 핵심이다. 셋째, 경제 운용체계의 개선이다. 금융제도, 세제 등 경제의 축이 되는 운용 메커니즘을 사회주의적 방식에서 시장경제체제에 맞게 변화시키는 것이다. 넷째, 복지분야이다. 사회주의에서는 복지를 국가가 책임지지만, 시장경제체제에서는 교육, 의료라는 복지기능들도 시장논리에 따른다.

이러한 틀에서 지금까지 알려진 북한의 변화를 봐야 하는 것이 중요하

다.

북한의 변화는 체제전환을 본격화했다고 보는 것은 이르지만, 체제전환으로 들어서지 않았나 하는 것이 소결론이다. 이러한 북한의 변화를 잘 관리해서 본격적인 변화로 이끌어 가는 것이 앞으로 풀어가야 할 과제라고 생각한다.

그렇다면 북한의 변화에 맞추어 남한이 취해야 할 자세와 입장, 역할은 무엇인가?

북한의 변화에 대해서 남한이 독립변수 역할을 하기는 어렵고, 종속변수 역할을 하는 것은 무책임한 생각이다. 적어도 우리는 매개변수의 역할로서 변화를 촉진하고 바람직한 방향으로 가게하고, 남북관계 개선으로 이어지고, 남북한 공동체 나아가 통일로 이어지는 노정을 밟아 가는 역할을 하도록 관리하는 것이다.

이러한 정책을 추진하면서 정부가 북한과 국민과 국제사회에 대한 역할이 있다. 무엇보다도 정부가 북한에 대해 어떤 역할을 하는냐가 중요하다고 본다. 북한의 변화가 북한을 위해서 필요하고, 물론 어려움이 수반되지만 북한이 해낼 수 있는 일이고 북한이 이겨내야 된다는 것을 꾸준히 설득해야 한다. 경의선과 경원선 철도연결사업이 좋은 사례가 된다고 본다. 북한이 이 사업에 대해 소극적인 자세를 취했고 상당한 군부반발이 있었지만, 마침내 공사착공식에 이르게된 것은 성의 있게 북한을 설득한 결과라고 생각한다. 앞으로 당국간 회담, 군사당국간 회담 등을 통해서 북한을 직접 상대하고 설득해서 격려하고 고무해주는 것이 우리가 해야 할 과제이다.

다음으로 정부가 국제사회에 대해 어떤 역할을 해야하는가? 우리의 역할이 중요하다. 북·일정상회담 이후 북·일관계가 개선되는 방향으로 나가고 있고 앞으로 북미관계도 개선되도록 우리가 적극적인 역할을 해야된

다. 국제사회와 북한문제를 협의함에 있어서 우리는 두가지 원칙을 견지해나가고 있다.

첫째, 남북간의 문제는 남북이 당사자이다. 남북관계에서는 남북이 중심에 있어야 한다. 따라서 한국이 주도적인 역할을 해야함을 확실히 해야 한다. 둘째, 남북관계 개선의 문제를 한국이 혼자서 독단적인 방향으로 나가는 것이 아니라 북한과 미국, 일본, 국제사회가 서로 조화와 병행을 견지해가면서 서로 상승작용을 하도록 유도해나가야 한다.

또한 정책을 추진함에 있어서 정부가 국민에 대해 어떤 역할을 할 것인가?

정부의 역할은 국민의 지지를 확보하는 것이다. 국민들의 의견을 수렴하고, 정책의 진행상황 및 과정에서 투명성을 통해 국민 지지를 확보하는 한편, 정책들이 국민들과 함께 간다는 인식을 느끼도록 하는 것이 중요하다. 특히 국민들의 지지를 확보함에 있어서 정책에 국민들이 적극적으로 동참할 수 있는 분위기를 조성하는 것이 중요하다고 본다.