

북한 : 철권통치는 보이지 않는 손을 받아들일 수 있을까?

2005. 4. 25.

# 목 차

요약 .....	i
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
<b>II. 북한 경제 .....</b>	<b>2</b>
A. 기원 .....	2
B. 명령경제의 성쇠 .....	2
C. 붕괴와 변화 .....	3
D. 초기 기업화와 시장화 .....	6
E. 일시적 개방 .....	8
1. 무역 .....	9
2. 직접투자 .....	11
3. 경제특구 .....	13
<b>III. 개혁의 장애물들 .....</b>	<b>16</b>
A. 지배엘리트 .....	16
B. 자본 감소 .....	17
C. 국제 환경 .....	19
D. 시장경제에 대한 불완전한 이해 (THE KNOWLEDGE DIVIDE) .....	19
E. 정실 자본주의 .....	21
<b>IV. 국제사회의 정책 대응: 강압 혹은 협력? .....</b>	<b>22</b>
A. 제재? .....	23
B. 개혁의 촉진 .....	25
1. 변화의 선도그룹 형성 .....	25
2. 시장경제 지원 .....	27
3. 포괄적 수요 평가 착수 .....	28
<b>V. 미래를 위한 대비 .....</b>	<b>29</b>
A. 유엔 .....	29
B. 국제금융기구 .....	31
C. 한국 .....	32
D. 일본 .....	32
E. 기타 국가 .....	33
F. 자문 그룹 .....	33
<b>VI. 결론 .....</b>	<b>34</b>

## 부록

A. 북한 지도 .....	35
----------------	----

## 북한 : 철권통치는 보이지 않는 손을 받아들일 수 있을까?

### 요약

북한과 국제사회사이의 핵위기가 심화되고 있음에도 불구하고, 북한은 57년전 국가수립이후 가장 심도깊은 경제적변화를 꾀하고 있다. 물론 북한정권이 시장을 완전히 수용할 수 있을지, 그리고 최종적인 결과가 어떠한 것인지는 불확실하다. 또한 핵문제가 해결되기 전까지 국제사회와의 중요한 경제협력이 이뤄지기도 힘들다. 그럼에도 불구하고 국제사회는 북한이 스탈린주의적 계획경제에서 시장지향적이고 세계경제에 통합적인 경제로 성공적으로 전환할 수 있는 가능성을 높일 수 있는 기회를 갖고 있다. 북한경제의 개혁을 촉진시키는 것은 북한을 책임있는 국제사회의 일원으로 편입시키는 최선의 전략이기도 하다. 북한에 중요한 자원들을 이전시키는 것을 포함하지않더라도, 국제사회가 지금 당장 실행해야 할 몇가지 중요한 사전조치들은 존재한다. 이 조치들은 만약 핵협상이 타결된다면 무엇이 이뤄져야하는지를 준비하기 위한 것이며, 동시에 북한에게 핵협상에 나서는 것이 자신의 이익에 부합한다는 것을 보여주기 위한 것이기도 하다.

2002년 7월이후 북한에서 가장 중요한 변화는 점진적인 시장화와 초기 기업화가 북한 전역에서 준(準)사적시장과 상점, 그리고 소기업을 창출하고 있고, 중국 및 한국과의 경제협력을 전례없이 심화시키고 있다는 점에 있다. 이러한 변화는 점차 많은 북한주민들에게 여과되지않은 외부세계의 맛을 느끼게 해주고 있다.

그러나 제도적인 개혁의 심화는 생존에 대한 북한정권의 과도한 집착으로 인해 여전히 제약받고 있다. 경제성장 역시 산업, 수송, 에너지기반의 악화와 기본적인 시장경제개념에 대한 관료들의 이해부족으로 제약받고있다. 부패 역시 만연하고 많은 정부관리들은 이미 시장을 자신들의 이익을 증대시키는 방법으로 악용하는 방법을 알고있다. 북한정권이 이와같은 장애물들을 극복할 수 있다고 하더라도, 북한의 경제개혁은 국제사회의 기술적, 재정적지원을 가능케하는 국제환경과 함께 하지 못하면 궁극적으로 실패로 귀결될 것이다:

핵문제가 해결되지않아 경제제재를 부과하더라도 북한의 최대 교역국인 중국과 한국이 동참하지 않는한 북한경제에 미치는 영향은 미미할 것이다. 진행중인 경제적변화 역시 가까운 시일내에 북한체제가 붕괴하는 것으로 이어지지도 않을 것이다. 다만 경제적변화가 본격화되면 정치적변화에 대한 압력은 높아질 것이다. 이러한 맥락에서 국제사회는 아래와 같은 조치를 취함으로써 북한이 성공적으로 전환할 수 있는 기회를 증대시킬 수 있을 것이다.

- 북한사람들에게 나라 안팎에서 금융, 기술, 시장경제를 교육시킬 수 있는 새로운 방안을 마련하고;
- 사회간접자본의 제약, 특히 전력과 수송 기반의 문제점을 해결하며;

- 다음 단계의 개혁을 준비하기 위해 필요한 광범위한 요소들을 평가하는 작업에 착수한다.

북한은 핵무기를 포기하기 전까지 대규모의 국제 개발지원을 받지 못할 것이고 받아서도 안된다. 그러나 북한경제를 보다 잘 이해하고 도울 수 있는 방안을 찾으려는 노력은 필요하다. 북한정권의 생존여부와 관계없이, 북한은 경제문제에 정통하고 외부세계와 잘 접촉할 수 있는 관리들

이 필요할 것이다. 또 북한경제에 대한 이해제고는, 핵문제의 해결이 단순히 지배엘리트들에게만 자원을 제공하는 것이 아니라 북한경제의 전환(transformation)을 가져오고 일반주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 전망을 증진시킬 것이다.

서울/브뤼셀, 2005. 4. 25.

## 북한 : 철권통치는 보이지 않는 손을 받아들일 수 있을까?

### I. 서론

북한의 도발적인 행위는 다른 국가들로 하여금 북한의 개혁을 촉진하기 위해 포용정책을 모색하는 것을 어렵게 한다. 직접적인 국제지원 대부분이 핵문제가 해결되기 이전에 이뤄져서는 안 된다고 말하는 것을 논박하기도 힘들다. 더욱이 핵위기가 악화되면 오히려 반대의 조치가 필요할 수도 있다. 그것은 무력사용 이전의 유일한 조치로써 북한으로 하여금 상황을 악화하지 말도록 설득하는데 필요한 제재를 의미한다.<sup>1</sup> 그러나 핵위기를 해결하는 것은 단지 첫 단계에 불과하다. 북한이 점차 안정적이고 정상적인 국가가 되기 위해서는 계획경제에서 시장경제로의 이행이 완성되어야 한다. 물론 현 북한 정권이 이러한 과업을 달성할 수 있을지는 불확실하다. 60 년동안 고립되었던 북한주민들이 경제변화에 적응하는 것도 쉽지 않다. 그러나 북한이 가능한 무난하게 체제이행을 할 수 있도록 돕는 것은 국제사회에게도 최선의 이익이다.

북한은 스탈린주의적 경제모델을 완화시켜왔고, 일부 시장과 기업활동을 허용해왔으며, 외국과의 무역과 투자를 모색해왔다. 이러한 변화는 북핵 문제에 가려져 잘 드러나지 않았지만, 세계에서 가장 억압적이고 폐쇄적인 정권을 포용할 수 있

는 전례없는 기회를 창출해왔다. 이 보고서는 국제사회의 정책결정자들이 이와같은 맥락을 이해하는 것을 돕기위하여 북한경제에 대해 알려진 것이 무엇이고, 2002 년이후 어떤 개혁이 이뤄져왔으며, 개혁의 가속화와 경제성장의 장애물은 무엇인지에 초점을 맞출 것이다. 끝으로 이와같은 과정이 지속될 수 있도록 국제사회가 어떤 기여를 할 수 있는지도 살펴볼 것이다.

북한은 대개 광범위한 분야의 기록과 문서를 작성하지 않는다. 북한은 정보의 유통과 외국인과의 주민접촉등 대부분의 자유를 제약함으로써 최악의 인권탄압국가 순위에 올라 있다. 아울러 1965 년 이후에는 어떠한 통계도 발표하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 경제는 완전한 미스터리로 남아있지는 않으며, 광범위한 관련정보들을 활용해 분석을 시도할 수 있다.

북한을 방문한 바 있는 국제지원활동가, 외교관, 그리고 정부관리들로부터 나온 일화 같은 증거들은 북한의 관리와 국영매체에 의해 제공된 구체적인 내용들을 입증하는데 유용하다. 북한 역시 국제기구와 전문가들이 환경부터 영양상태 및 관리기술에 이르기까지 북한에 대한 세부적인 연구조사 작업을 허용해왔다. 한국은행과 대한 무역투자진흥공사(KOTRA)는 북한경제에 대한 자료들을 생산하고 있고<sup>2</sup>, 무역통계는 북한의 교역국들의 정보로부터 알아낼 수 있다.

<sup>1</sup> 이는 국제위기감시기구 아시아 리포트 No. 87, 북한: 핵협상을 위한 다음단계(서울/브뤼셀, 2004 년 11 월 15 일)의 입장이다.

<sup>2</sup> 한국은행은 북한의 성장을 추산하기 위해 모델을 만들고 국가정보원이 제공하는 1 차 자료를 여기에 집어넣는다.

## II. 북한 경제

한국전쟁(1950-1953)이후 최소 10 년동안, 북한은 한국을 앞지르고 주민들의 생활수준을 급격히 향상시키면서 주목할만한 성장을 이뤄 냈다. 사회주의체제의 비효율성때문에 1970 년 대 시작된 경기하락은 분명해졌다. 1980 년대의 점진적인 정책변화와 대규모 소비에트원조는 빈곤으로의 추락을 억제했다. 그러나 소련이 1991 년에 해체되면서 북한은 가장 큰 수출시장과 식량, 에너지원조국을 갑자기 잃으면서 경제는 위기의 악순환에 빠져들었다. 공업과 농업생산량이 1992 년과 1998 년사이에 절반이상 줄었고 기근으로 200 만명이 죽었다. 국내정치와 대외관계에서의 변화들로 인해 1999 년 이래로 매년 국내총생산(GDP)은 1~2% 성장에 머물러 2003 년에 22 억 달러였다. 또 1 인당 GDP 는 중앙아시아의 타지스탄, 아프리카의 케냐와 같은 약 1,000 달러<sup>3</sup>로 한국의 14,000 달러와는 차이가 많다.

### A. 기원

역설적이게도 북한지역은 일본 식민지 지배기간 (1910-1945)동안 공업투자의 혜택을 받았다.<sup>4</sup>

위성사진과 증언을 복합적으로 활용해 농업활동과 공장가동률을 측정한다. 그럼에도 일부 전문가들은 통계의 정확도에 의구심을 표한다. 국제 위기감시기구 인터뷰, 한국은행과 한국정부관계자, 서울, 2004 년 12 월

<sup>3</sup> 한국은행 추산, <http://www.bok.or.kr>, 극도로 중앙집중화된 정부, 높은 군사비 지출, 도농간의 극심한 차이로 인해 1 인당 GDP 가 비슷한 나라들중에서도 북한의 생활상태는 매우 열악하다. 이 보고서에서 달러(\$)로 표시된 것은 U.S. 달러를 뜻한다.

<sup>4</sup> 서상철, "Growth and Structural Changes in the Korean Economy Since 1910", 하버드 대학 박사학위 논문, 1966. 황의각, *The Korean Economies: A Comparison of North and South* (New York, 1993), p. 17 에서 재인용.

화학, 비료, 철강, 전산업들은 석탄, 목재, 수력 발전과 같은 천연자원이 풍부하고 만주와 근접한 북쪽에 주로 위치했다. 섬유, 인쇄, 기계공업을 포함한 경공업들은 남쪽지역에 위치했다.

1945 년 한반도의 분단 이후, 소련의 추종자이자 항일투사였던 김일성에 의해 영도된 북한은 중앙집중화된 스탈린식 경제모델을 적용했다.<sup>5</sup> 김일성은 또한 '주체'라고 불린 자기충족적인 이데올로기를 도입했다. 이 용어는 한국의 반식민주의 용어로 수십년동안 있어왔지만, 김일성은 '주체'를 민족주의자들을 규합하기 위한 철학으로, 자신의 지위에 대한 합법화로, 러시아나 중국과 제휴를 맺지 않는 것을 정당화하기 위한 도구로 채택하였다.<sup>6</sup> 그렇다고 '주체'는 외국과의 교역을 거부하지 않았다. 그래서 처음부터 국내에서 생산되지 않는 필수적인 식량, 연료, 기술을 외국에서 들여오는 것이 허용되었다.<sup>7</sup>

### B. 명령경제의 성쇠

한국전쟁후, 공산화된 북한은 사회기반시설, 석탄, 철강, 화학, 기계공업등을 재건하며 대규모의 성장을 이뤘다. 1950 년대와 60 년대 초반, 거의 소련에 의해 지도되고 자금을 조달받았으며, 천리마운동으로 불린 강제노동캠페인에서 이득을 취한 북한경제는 연평균 14%의 성장을 달성

<sup>5</sup> 모든 사기업은 국가에 의해 전유되었으며, 노동자들은 집단적으로 조직되었고, 생산과 유통은 중앙집중화 된 배급제가 좌우했다. 산출량, 목표액, 가격, 국가 수입의 유통등 모든 결정은 단기계획이나, 7 년 계획에 따라 내려졌다. Joseph Sang-hoon Chung, *The North Korean Economy: Structure and Development* (Stanford, 1974), p. 90.  
<sup>6</sup> Han S. Park, "The Advent and Evolution of Juche Philosophy", *North Korea: The Politics of Unconventional Wisdom* (London, 2002), pp. 17-31.

<sup>7</sup> Chung, *The North Korean Economy*, op. cit., p. 143.

했다.<sup>8</sup> 기계화, 집단화 그리고 화학비료사용증가로 농산물수확량은 1966년 350만톤에서 1984년 770만톤으로 두 배 증가하였다.<sup>9</sup> 북한정부는 집중화된 공공배급체계를 통해 모든 기본식료품을 배급할 수 있었다. 이론상, 노동자들은 보너스를 통해 국영상점에서 쓸 수 있는 돈을 더 벌 수 있었다. 그렇지만 이는 흔치 않은 일이었고, 국영상점에는 살 물건이 없었다.<sup>10</sup> 공공배급체계는 사회통제의 핵심이 되었다.

북한은 최소한 1975년까지 북한은 더 빨리 성장하였다. 그러나 다른 계획경제에서 나타났던 것과 같은 상품의 질과 노동자의 의욕저하 문제가 발생했고, 여기에 1960년대 소련의 원조 중단이 결합되어 산업발전에 영향을 미쳤다. 소비재 경공업건설이라는 성장의 두번째 단계로 나아가는 것이 실패했고, 지속적인 산업성장은 어려워지게 되었다.<sup>11</sup>

북한은 경기하락과 자신을 따라잡는 남한경제의 성장이 주는 위협으로 첫번째 주요 정책변화를 시도하였다. 1970년대 후반 북한은 외국기술과 장비를 수입하기 시작했다.<sup>12</sup> 1970년대에 산업생산이 늘긴 했지만, 빈약한 중앙계획과 부족한 전기공급으로 수입된 투입물의 대부분은 적절히

사용되지 못하였다.<sup>13</sup> 1975년 북한은 해외채무를 상환하지 못하였다.<sup>14</sup> 같은 해, 남한은 처음으로 북한보다 높은 성장률을 기록했다.

더많은 기술투입을 위한 자금조달이 힘들어진 상황에서, 1980년대에 북한의 지도자들은 대신 재정자립, 제한된 기업자유성, 성과급, 중앙계획의 축소를 강조하기 시작했다.<sup>15</sup> 1983년 김일성이 중국을 방문해 외국투자자에 대한 점진적인 개방이 가져다 준 놀라운 성과를 목격한 후, 북한은 외국 투자를 장려하겠다고 발표했다. 북한당은 1984년 합영법<sup>16</sup>을 공포했고, 투자를 유치하기 위해 서유럽과 다른 아시아지역, 특히 재일동포 사회를 끌어들이었다.<sup>17</sup> 그러나 당시 조성된 냉전 국제질서때문에, 소련은 평양과의 동맹을 복원하고자 지난 20년간 볼 수 없던 수준의 원조를 다시 시작하였는데, 그로 인해 북한의 일련의 경제정책 변화는 대부분 축소되었다.<sup>18</sup>

### C. 붕괴와 변화

1991년 소련의 붕괴와 러시아의 무역, 기술, 금융원조 철회, 그리고 1993년에는 중국이 현물

<sup>8</sup> Eui-Gak Hwang, *The Korean Economies: A Comparison of North and South* (New York, 1993).

<sup>9</sup> Geir Helgesen and Nis Høystrup Christensen, *North Korea's Economic, Political and Social Situation*, Nordic Institute of Asian Studies (Copenhagen, 2004), p. 16

<sup>10</sup> Helen-Louise Hunter, *Kim Il-song's North Korea* (Westport, 1999), pp. 141-184.

<sup>11</sup> 1970년대 평양에 주재했던 동유럽외교관들은 각 사업이 따로 계획되고 개발이 파편화되는 것을 목격했다. 예를 들어 새로운 산업건설은 이에 수반되어야 하는 에너지증산과 조화되지 못했다. Erik Cornell, *North Korea Under Communism* (London, 2002), p. 71.

<sup>12</sup> 구본학, *자립의 정치경제 : 주체사상과 북한의 경제발전, 1961-1990* (Seoul, 1992), pp. 125-167.

<sup>13</sup> Erik Cornell, *North Korea Under Communism* (London, 2002), p. 71

<sup>14</sup> 한국 국가정보원은 북한의 외채를 총 119억 달러로 추산하고 있다. 이 중 75억달러는 러시아와 중국에 대한 채무이고 46억달러가 일본과 서방국가나 은행으로부터의 빚이다. "North Korea Country Profile 2003", The Economist Intelligence Unit, p. 75.

<sup>15</sup> 강명규, 이근, "Industrial Systems and Reform in North Korea: A Comparison with China", *World Development*, Vol. 20, No. 7, 1992, pp. 947-958.

<sup>16</sup> 북한의 회사관련법에 대한 분석을 보려면, Eric Yong-Joong Lee, *Legal Issues of Inter-Korean Cooperation Under the Armistice System* (The Hague, 2002).

<sup>17</sup> 강명규, 이근, "Industrial Systems and Reform in North Korea: A Comparison with China", op. cit., pp. 947-958.

<sup>18</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, Andrei Lankov, 호주 국립대학, 서울, 2005년 2월 14일.



거래하던 석유를 달러로 결제해달라는 요구는 북한경제에 파멸을 가져왔다. 총공급량이 1990년 2천 400 만톤에서 1998년 1천 400 만톤으로 떨어진 에너지손실이 가장 큰 타격이었다.<sup>19</sup> 1991년 평양을 방문한 몇 안되는 사람들은 북한에는 움직이는 차도 없고 가동하는 공장이나 건설현장도 없는, 거의 완전히 멈춘 나라임을 깨달았다.<sup>20</sup> 1990년대내내 정부는 석탄채굴, 건설, 전기, 철강생산, 수송에 쓰일 최소한의 에너지만 허가했다.<sup>21</sup>

1990년대 경기하락과 연료부족은 엄청난 토양 파괴와 벌목으로 야기된 1995-1996년의 흉수와 겹쳐 급격한 식량생산감소를 야기했다.<sup>22</sup> 1996년이 되자 공공배급체계는 더이상 적절하게 작동하지 않았다. 식량부족으로 인해 정부는 모든 인민들은 스스로 식량을 책임져야한다고 선언했다.<sup>23</sup> 1997년과 2001년의 가뭄은 상황을 더 악화시켰다.<sup>24</sup> 1999년까지 북한농업은 9년동안 하락세였다.<sup>25</sup> 북한이 충분한 조사를 허용하지 않기때문에 영양실조와 관련된 질병으로 죽은 사람들의 수는 알려지지 않았지만, 관련연구들은 수

십만명에서 2백만명까지 추정하는데, 이는 잠정적으로 1995년 북한인구의 10%에 달하는 숫자이다.<sup>26</sup>

북한정부가 남겨둔 공백은 1996년에 식량원조를 시작한 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 국제 NGO와 같은 국제구호기구가 부분적으로 채웠다.<sup>27</sup> 긴급구호의 수준은 조사에 대한 북한당국의 방해정도, 기부자의 요구, 국제상황에 따라 부침을 겪었다.<sup>28</sup> 그러나 북한은 계속해서 1-2백만톤의 식량부족을 밝혔고, 2003년까지 약 20억달러 상당의 식량원조를 받았다.<sup>29</sup> 세계식량계획에 따르면 2004년에 전체인구 2330만명의 28%인 650만명이 여전히 국제구호프로그램에 의존하고 있었다.<sup>30</sup> 현재 약 100개정도되는 서구 구호기구와 개인들이 북한에 있으며, 이는 10년 전에는 생각하기도 어려운 일이었다.

생산공백은 지하경제로 채워졌다. 광범위한 부패가 공장과 집단농장에서 지하시장으로 자원의 이동을 촉진했기때문에, 외화-주로 위안화, 달러, 유로-는 더욱 중요해졌다. 가족들은 식량을 찾아 떠돌거나, 직접 먹거나 물물교환에 사용할 작물

<sup>19</sup> David von Hippel, Timothy Savage and Peter Hayes, "The DPRK Energy Sector", Nautilus Institute, 2002년 9월 13일.

<sup>20</sup> Don Oberdorfer, *The Two Koreas* (Basic Books, 2001), p. 233.

<sup>21</sup> Von Hippel, Savage and Hayes, "The DPRK Energy Sector", op. cit.

<sup>22</sup> UN 보고는 북한의 곡물생산이 1995년 4백만톤에서 1996년과 1997년 2백 80만톤으로 급감했음을 보여준다. [www.http://humanitarianinfo.org/DPRK/default.asp](http://humanitarianinfo.org/DPRK/default.asp).

<sup>23</sup> 공공배급체계에 의존하는 사람비율이 1994년 61%에서 1997년 6%로 감소했다. Meredith Woo-Cumings, "The Political Ecology of Famine: The North Korean Catastrophe and Its Lessons", Asian Development Bank Institute (Tokyo, 2002), p. 34.

<sup>24</sup> 정치, 경제, 환경요인이 함께 작용했다. 영국 국제개발부의 지원으로 영국적십자가 주최한 세미나 보고서 "Natural Disasters in Complex Political Emergencies"를 보라. <http://www.redcross.org.uk/temp/naturalspdisasters.pdf>.

<sup>25</sup> 한국은행 자료. <http://www.bok.or.kr>.

<sup>26</sup> Marcus Noland, "Famine and Reform in North Korea", Institute for International Economics (Washington DC, July 2003), pp. 12-13. 북한은 좀 더 정확한 수치를 낼만큼 충분한 조사를 허용하지 않는다. Also see Sue Lautze, "The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations", Feinstein International Famine Centre, School of Nutrition Science and Policy, Tufts University, June 1997, <http://famine.tufts.edu/pdf/nkorea.pdf>.

<sup>27</sup> L. Gordon Flake and Scott Snyder, *Paved With Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (London, 2003).

<sup>28</sup> 국제위기감시기구는 다음 보고서에서 북한에서 활동하는 인도주의 기구를 다룰 예정이다.

<sup>29</sup> "47<sup>th</sup> Visit to the DPRK/North Korea (2004년 9월 11일 - 22일)" 여행보고서, Kathi Zellweger, Caritas-Hong Kong.

<sup>30</sup> [http://www.wfp.org/country\\_brief/index.asp?region=5](http://www.wfp.org/country_brief/index.asp?region=5)

을 재배하기 시작했다. 북쪽국경 근처의 북한 주민 20 만명이 중국에서 일하고 장사하기 시작했다.<sup>31</sup>

1998 년 가장 심각한 기근이 지나간 후, 김정일은 경제정책담당자들에게 새로운 전략을 고안하도록 했다. 북한정부는 중국출입을 제한하고 새로운 신분증을 발급하고, 국내통행을 다시 제약하기 시작했다. 하지만 공공배급체계를 통해 생필품들을 공급할 수 있는 북한정부의 능력이 여전히 제한적이기때문에 시장지향적변화들은 대부분 유지되었다.

북한관리들은 경제를 정비하기 위해 여러 유럽식 경제모델에 대한 연구서를 작성했다.<sup>32</sup> 그리고 2000 년에 북한을 방문한 사람들은 체제내에서 1970 년대 기술수입의 재현을 바라는 그룹과 좀 더 근본적인 정책변화를 바라는 그룹사이에 격렬한 논쟁이 있었음을 탐지했다.<sup>33</sup> 북한 정부도 ‘주체’를 기근동안 일어난 변화들에 적용하기 시작했다.<sup>34</sup>

2001 년 김정일은 1983 년이래 처음으로 상하이를 방문하여 주식거래소와 제너럴 모터스 합작

투자공장을 방문했다. 중국 외교부에 따르면 김정일은 중국이 자유화를 시작한 이후 상하이가 급격한 발전을 하였으며 경제개혁의 성과를 칭찬했다고 한다.<sup>35</sup>

2002 년 7 월 이후, 북한은 1948 년 국가건설 이래로 경제분야에서 가장 전면적인 변화를 다음과 같이 선언하였다.

- 공식적인 가격과 임금은 암시장수준에 가깝게 인상되었다. 식량, 연료 그리고 전기 가격은 평균 26배 인상되었고, 쌀은 550배 까지 인상되었다.<sup>36</sup> 대중교통요금은 원가를 반영하기 위해 20배 가까이 인상 되었다;<sup>37</sup>
- 가격상승에 맞춰 임금수준은 평균 18가지 요인들에 의해 인상되었다. 각 분야의 노동자들은 그들의 작업기술과 중요성에 기초한 인상분을 지급 받았다. 예를 들어 군인, 광부, 과학자들은 사무직 노동자들보다 더 인상된 임금을 받았다.<sup>38</sup> 협동농장의 팀들은 노동시간이 아니라 그들이 생산한 것에 기반해 임금을 받았다.<sup>39</sup> 이렇게 차별화된 임금들은 노동에 기초한 상대적 가치들이 아니라 이전에 공공배급체계에 반영된 선호도를 뒤따르고 있다;
- 북한의 원화가치는 1달러당 2.15원에서 좀 더 현실적인 150원으로 평가절하되었다. 그러나 암시장 환율은 1달러당 230원이고

<sup>31</sup> Woo-Cumings, "The Political Ecology of Famine", op. cit.

<sup>32</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, Börje Ljunggren 대사, 스웨덴 대사관, 베이징, 2004 년 10 월 20 일.

<sup>33</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 사업상담가, 서울, 2004 년 10 월 12 일.

<sup>34</sup> 여전히 모든 사람들이 여전히 기계적으로 외우고, 지도자들은 립서비스로 사용하지만, ‘주체’는 오늘날 북한주민의 재집결지점이지 발전에 위협이 되지는 않는다. 북한연구자인 Bruce Cumings 는 “사상적으로 [주체]는 변화의 장애물이 아니다. 왜냐하면 주체는 언제든지 창의적으로 재해석될 수 있기 때문이다. 변화와 개혁이 있을 것이고 이에 따라 ‘주체’도 적응할 것이다.”라고 말한다. 국제위기감시기구 인터뷰, Bruce Cumings, 시카고대학, 2004 년 11 월 11 일.

<sup>35</sup> Oberdorfer, *The Two Koreas*, op. cit., p. 441. 김정일은 그 후 베이징과 선전을 방문했다.

<sup>36</sup> 김영운, “북한 경제개선조치와 협동농장구조 개편 방향”, *북한경제리뷰*, 2002 년 8 월, pp. 45-48.

<sup>37</sup> "Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK", Annex IV, 2002 년 10 월 28 일, p. 129.

<sup>38</sup> "FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK", 2004 년 11 월 22 일, p. 18.

<sup>39</sup> 김영운, "North Korean Economic Improvement Measures", op. cit., pp. 47-48.

계속 오르고 있어 2005년 3월에는 1달러에 2,400원인 것으로 보고되었다;<sup>40</sup>

- 생산협동조합원들이나 국영농부들이 개별적으로 경작할 수 있는 개인영농지가 증가했다;<sup>41</sup>
- 토지는 분배되었고 농부들에게는 잉여생산물을 팔 권리가 생겼다. 농업방식이 자유화되고 중앙계획체계에서 벗어나게 되었다;<sup>42</sup>
- 1990년대에 등장한 장마당이 공식적으로 인정되었다;
- 공업과 농업에 대한 경영권이 공식적으로 해당 생산단위에 주어지고, 정치적인 정책 결정과정으로부터 자유로워졌다;<sup>43</sup>
- 국가보조금은 깎이고 경성예산제약이 기업에 부과되었다.<sup>44</sup> 전기, 석탄, 국방에 직결된 생산품과 같은 전략적 품목만이 중앙 집중적으로 통제를 받게 되었다;<sup>45</sup>
- 모든 기업들은 잉여생산물을 다른 기업이나 시장에 팔 수 있게 되었다.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 서울, 2004년 10월/ 11월. *Vantage Point*, 2005년 4월.

<sup>41</sup> 권경복, “‘개인영농제’ 함경북도에서 시범 실시...북 개혁 방향 ‘시장경제’ 가능성”, *조선일보*, 2002년 8월 22일.

<sup>42</sup> 지해범, “북 ‘농지도급제’ 전국 확대”, *조선일보*, 2001년 3월 5일

<sup>43</sup> 김범석, “북한의 경제개혁과 특구정책”, *통일연구*, Vol. 8, Issue 1, 2004, p. 92.

<sup>44</sup> 박순성, “경제관리 개선조치 이후의 북한경제”, 북한경제포럼 Article 361, <http://www.nkef.re.kr>

<sup>45</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 북한관리, 2004년 12월 15일

<sup>46</sup> 양문수, “경제관리개선조치 이후의 북한경제”, *민족화해*, 2005년 1/2월, pp. 20-23.

## D. 초기 기업화와 시장화

북한정부가 상거래와 기업화를 금지한 이래로, 북한 공공장소의 모습, 특히 평양이 크게 변했다. 서울소재 북한대학원대학교의 경제학자인 양문수교수에 따르면, 우수한 품질과 이에 따른 높은 가격의 상품을 갖춘 양질의 상설 공식시장과 상점들이 나타나기 시작했는데, 이는 1990년대 때론 컸으나 임시로 생긴 장마당과는 구별되는 현상이다.<sup>47</sup>

육류, 야채 그 밖의 식료품과 전자제품, 그리고 소비재품들을 파는 평양의 통일시장은 방문자들에게 자주 공개되었다. 이곳은 새로 인가받은 시장의 가장 잘 알려진 사례이다.<sup>48</sup> 평양에 주재하는 외교관에 따르면 이런 시장은 북한 곳곳에서 좀 더 작은 규모로 생기고 있다고 한다.<sup>49</sup> 탈북자들은 이러한 것들을 “관리된 시장화”의 예로 들고 있다. 대부분의 상인들은 정부에 매달 5% 세금과 임대료를 내지만 이윤은 협동조합에 두는 국가소유기업과 협동농장의 대표들이다. 시장의 힘이 작동하고 있음을 나타내듯이 가격은 변동한다. 그렇지만 상한선은 북한정부에 의해 고정되며 중국에서의 선물(先物)가격에 큰 영향을 받게 된다.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> 양문수, “북한의 종합시장 : 실태, 파급효과, 성격과 의미”, *북한경제리뷰*, 2005년 2월, pp. 1-21. 그의 연구에 따르면 양문수교수는 2002년 경제관리개선 조치이후 북한을 떠난 20명의 탈북자들을 인터뷰했다.

<sup>48</sup> 신화통신(중국)의 통일시장 사진, [http://news.xinhuanet.com/photo/2004-03/25/content\\_1383725.htm](http://news.xinhuanet.com/photo/2004-03/25/content_1383725.htm).

<sup>49</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 평양주재 유럽외교관, 2005년 3월.

<sup>50</sup> 양문수, “북한의 종합시장”, op. cit.

2004년 4월, 북한당국은 국영상점이 사적시장과 경쟁할 수 있도록 법률을 바꿨다.<sup>51</sup> 국영상점들은 이제 수입상사에 공간을 대여할 수 있게 되었고, 인민들이 사용할 수 있도록 규제를 풀었다.<sup>52</sup> 대부분의 도시마다 시장이 서고, 당국이 그곳에서 물건을 팔 수 있는 사람을 결정한다.<sup>53</sup>

준(準)국영시장들이 성장함에 따라, 텃밭 생산물과 입던 옷, 가사용품들을 담요나 마분지에 펼쳐 놓고 팔았던 비공식적인 지역시장들이 자취를 감추도록 점점 더 강제되고 있다. 그럼에도 비공식적인 지역시장들은 여전히 확장되고 있으며 세계식량계획에 따르면 대부분의 가족들에게 이런 시장에서의 구매는 생계수단의 중요한 부분을 형성한다.<sup>54</sup> 현재 전국적으로 300개 이상의 '종합시장'(일반 또는 사적시장)이 있다고 추정된다.<sup>55</sup>

국가고용이 축소되고, 노동자들이 '고난의 행군' 시대가 끝났다는 것을 알았을 때, 기업화현상이 나타났다. 준(準)공식적수준에서 지역협동조합들은 구두댕기와 자전거수리와 같은 작은 시장에서 유래된 경제활동을 시작할 수 있도록 허가받았다. 이는 전국적으로 분명히 드러난다. 세계식량계획은 2004년 후반에 다음과 같이 보고했다 : "비공식적-준(準)비공식적 정책구상들이 지난 한해동안 크게 증가해서, 공공장소들이 눈에 띄게 변화할 정도가 되었다."<sup>56</sup> 당구장, 가라오케 바, 숙박시설이 포함된 국영빌딩을 임대해 경영 하는

개인기업들이 증가하고 있다.<sup>57</sup> 식당들은 돈을 더 벌기 위해 늦게까지 영업중인데, 이는 빨리 영업을 끝내는 것이 규정이었던 때와는 다른 변화된 모습이다.<sup>58</sup> 탈북자들은 많은 숙련 노동자들이 독립된 기업을 세우기 위해 국영직장을 떠나고 있다고 말한다.<sup>59</sup>

전적으로 국가영역 바깥에서 이루어지는 기업활동도 있다. 예를 들어, 상업적 어업분야에서 이론상 국가가 모든 투자물을 소유하지만 선원들에게 임금을 지급하고 조업계획을 선택하는 등 작업관리는 개인이 맡는다. 어획물이 부두의 경매에서 팔리는 것은 전세계의 항구에서는 정상적인 풍경이다. 하지만 1990년대까지 정부가 모든 식량을 배급하고 가격을 정했던 북한에서는 신기한 모습이다.<sup>60</sup>

새로운 시스템 아래에서 몇몇 북한주민들이 성공한 것은 평양에서 쉽게 볼 수 있다. 한국의 평화자동차에 의해 조립되었거나 일본이나 유럽에서 수입된 최신 모델의 승용차들은 더이상 희귀하지 않다.<sup>61</sup> 이제는 북한에 300개 이상의 고급식당<sup>62</sup>과 인터넷카페가 있고, 화교들이 운영하며 외제 전기제품과 소비재를 파는 백화점도 있다.<sup>63</sup>

<sup>51</sup> 통일부, "2004 북한 정세평가 및 2005 전망", <http://www.unikorea.go.kr>.

<sup>52</sup> 양문수, "북한의 종합시장", op. cit.

<sup>53</sup> "WFP/FAO Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK", op. cit.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> 양문수, "북한의 종합시장", op.cit.

<sup>56</sup> "WFP/FAO Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK", op. cit.

<sup>57</sup> 이동현, "새로 바뀐 북한법전 알아보기", *중앙일보*, 2005년 2월 17일

<sup>58</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 문정인, 21세기 동북아 시대 위원장, 서울, 2005년 1월 17일.

<sup>59</sup> 양문수, "북한의 종합시장", op.cit.

<sup>60</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 강여경, 정토회, 서울, 2005년 1월 25일.

<sup>61</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 외교관, 서울, 2004년 11월.

<sup>62</sup> Christopher Torchia, "Dining Well in Famine-Ridden North Korea", Associated Press, 2004년 1월 29일.

<sup>63</sup> 백화점은 "VIP 우대카드"를 제공하기도 한다. Philippe Pons, "Fragile Thaw in North Korea" (in French), *Le Monde*, 2004년 12월 15일.

그럼에도 대다수 북한 주민들의 생활조건은 더 악화되었다. 가격과 임금상승은 초(超)인플레이션인 100%이상의 인플레이션을 촉진한다. 세계 식량계획에 따르면, 북한주민의 주요식품인 쌀의 가격은 2003 년에 대부분의 지역에서 50%이상 올랐고, 그 밖의 지역에서는 3 배로 뛰었다. 이는 2004 년 내내 지속된 추세였다.<sup>64</sup> 북한시장에 대한 개별적방문과 탈북자들로부터의 자료수집 에 기초해, 고려대학교의 경제학자 남성욱교수는 2002 년 7 월 과 2004 년 5 월 사이에 몇몇 생필품의 가격이 1,000%정도 오른 것으로 추정한다.<sup>65</sup> 인도주의적 구호기구들은 초(超)인플레이션이 시작된 이래로, 대부분의 가정이 가계수입의 최소 80%를 식량을 얻는데 써야했다고 추정한다.<sup>66</sup>

질 좋은 상품이 비싼 가격에 거래되는 국영시장은 외국인, 사업파트너, 정부나 군사관계를 통해 외화를 얻을 수 있거나 해외에 있는 가족이 송금을 해주는 소수의 북한사람들만을 만족시킬 수 있을 뿐이다.<sup>67</sup> 시장과 기업경영은 대부분의 북한사람들에게 여전히 이윤의 문제가 아니라 생존의 문제다.

## E. 일시적 개방

1991 년 이전, 북한의 무역은 거의 대부분 중국과, 비록 공식회원은 아니었지만 사회주의 무역그룹인 경제상호원조회의(COMECON)안에서 이루어졌다.

<sup>64</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, Gerald Bourke, 세계 식량기구, 베이징, 2004 년 10 월 18 일.

<sup>65</sup> 남성욱, “2004 북한 : 선군정치가 경제를 흐리다”, 북한, Vol. 396, pp. 76-84.

<sup>66</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, Kathi Zellweger, Caritas-Hong Kong, 서울, 2004 년 11 월 15 일.

<sup>67</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 한국정부전문가, 서울, 2005 년 1 월 17 일.

석탄과 광물이나 질 낮은 반가공품이 모두 국가간 원조무역과 현물교환체제에서 북한의 주된 수출물이었다. 북한은 이런 물품과 교환하여 고품질의 소비재, 에너지, 식량을 얻었다.<sup>68</sup> COMECON 은 1991 년 소련 몰락과 함께 해체되었고 이는 사회주의 원조무역의 종단을 의미하는 것이었다. 중국은 원조무역과 현물교환을 1993 년에 중단하고 경화(硬化)결재를 요구하기 시작했다. 북한의 수입은 1990 년 28 억 달러에서 1998 년 9 억달러로, 수출은 1990 년 20 억 달러에서 1998 년 6 억달러로 떨어졌다.

1998 년은 북한이 외국자본과 새로운 시장에 문호를 개방하기 위해 대외관계를 재정비하기 시작한 해이다. 한국, 러시아, 중국과의 관계를 개선하고, 유럽국가들과 외교관계를 시작했다. 2003 년까지 북한의 무역액은 약 30 억달러까지 성공적으로 증가했다. 이 중, 중국, 한국, 일본이 합쳐서 64% 도태국, 인도, 러시아<sup>69</sup> 가 나머지 대부분을 차지한다.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Marina Ye Trigubenko, "Industry of the DPRK: Specific Features of the Industrial Policy, Sectoral Structure and Prospects", Centre of Asian Studies, Institute of International Economic and Political Studies, USSR Academy of Sciences, 1991.

<sup>69</sup> 북한은 2003 년 러시아로부터 석유, 석탄, 철등 모두 1 억 천 6 백만 달러어치를 수입했고 3 백만달러의 돼지고기와 시멘트를 수출했다. 2004 년 북한의 대러시아 수출은 157%, 러시아로부터의 수입은 78% 증가한 것으로 나타났다. “2004 년 북한-러시아 교역 규모 80% 증가”, 한국무역투자진흥공사, <http://globalwindow.org/front/main.html>.

이런 경향이 계속되면 러시아가 일본을 제치고 북한의 3 번째 무역 파트너가 될 것이다.

<sup>70</sup> 자료는 모두 한국무역투자진흥공사, <http://crm.kotra.or.kr/main/info/nk/eng/main.php3>.

## 1. 무역

**중국.** 1993년 공식적으로 원조무역이 끝난 후, 중국은 1997년 그리 많지않은 양의 곡물을 북한에 주었다고 발표했다. 물론 훨씬 더 많은 양의 곡물이 원조무역가격과 사적인 현물교환을 통해 북한에 제공된 것으로 보인다. 관련관세자료를 보면 그해에 100만톤의 석유와 곡물 120만톤 이상이 중국에서 북한으로 들어갔음을 알 수 있다.

<sup>71</sup> 대한무역투자진흥공사(KOTRA)에 따르면 10억달러가 넘는 2003년 전체 북한무역액(원조물과 편(片)무역 포함)에서, 중국은 이제 북한의 가장 큰 무역 파트너이다.<sup>72</sup> 해산물, 금속물, 섬유의 수출증가 덕분에 북한의 대중국 수출은 2002년보다 46%이상 증가한 3억 9천 5백만달러에 달했다. 옥류, 쌀, 밀을 포함한 식료품과 에너지원(원유, 코크스)의 수입증가로 중국의 대북한수출은(기록된 것만) 2002년보다 42% 늘어난 6억 2천 8백만달러에 달했다.<sup>73</sup> 중국과의 무역, 중국의 원조는 북한의 생필품과 소비재의 80%정도까지 차지하는 것으로 보인다.<sup>74</sup> 투명성의 결여로 인해, 중국의 원조와 무역을 구분하는 것은 불가능하다. 그러나 중국정부가 북한당국과 자주 접촉하면서 세계식량계획과 원조자들이 얼마를 지원하든 중국지원액이 최고가 되도록 매달 원조량을 조정하는 것으로 보인다.<sup>75</sup> 북중교역액이 2003년

보다 35% 증가해 2004년에는 13억달러에 달하는 것을 앞선 수치로 알 수 있다.<sup>76</sup>

**한국.** 1997년 김대중 대통령의 당선, 그리고 2002년 그의 계승자인 노무현 대통령 당선 이래로 남북경제교류가 활발해졌다.<sup>77</sup> 남북관계의 정점은 2000년 남북정상회담이었으며, 정상회담은 남북교역에서도 하나의 분수령이었다. 1989년 이전에는 없었고, 1988년부터 1999년까지 단지 21억달러였던 교역규모는 정상회담 다음 해에 672개 한국기업들이 북한과 교역을 시작하면서 연간 4억 2천 5백만달러에 이르렀다. 비록 기업들 대부분이 손해를 봤고, 2001년 10월 조사에서는 남북교역에 참여하는 기업이 171개 만 남았지만, 교역액은 2003년에 7억 2천 4백만 달러에 달했다.<sup>78</sup> 대략 65%정도가 한국이 북한에 수출한 것이었고 한국은 중국에 이어 2번째로 큰 대북한 수출국이 되었다.<sup>79</sup> 한국은 화학제품, 농산품, 섬유제품 그리고 전기제품을 북한에 수출했으나 식량과 관련 원조물이 2003년에 전체의 80%인 1억 6천 7백만 달러였다. 북한의 주요 수출품은 농산물, 목재, 해산물이며, 뒤이어 섬유, 철강 그리고 금속제품이다. 교역의 30% 이상이 한국기업이 생산설비와 원료를 제공하고 완제품을 찾아가는 위탁생산방식이다.<sup>80</sup>

**일본.** 북일교역은 북한 전체무역량의 8%밖에 안 되지만, 일본은 북한이 무역흑자를 거두는 유일한

<sup>71</sup> Oberdorfer, *The Two Koreas*, op. cit., p. 398.

<sup>72</sup> 자료는 한국무역투자진흥공사, <http://crm.kotra.or.kr/main/info/nk/eng/main.php3>.

<sup>73</sup> 자료는 한국 무역투자진흥공사, <http://crm.kotra.or.kr/main/info/nk/eng/main.php3>.

<sup>74</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 비즈니스 컨설턴트, 서울, 2004년 10월 12일. 인터뷰, 조명철, 대외경제정책연구원, 서울, 2005년 2월 25일.

<sup>75</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 원조기구관리, 베이징, 2004년 10월 18일.

<sup>76</sup> 한국무역협회 자료, <http://global.kita.net/>.

<sup>77</sup> 양운철, “남북경협과 비교발전연구”, 미발간 원고, 세종연구소(서울, 2005년 3월).

<sup>78</sup> 한국개발원 조사결과를 자세히 보려면, Richard Tait, "Playing By the Rules in Korea", *Asian Survey*, Vol. XLIII, No. 2, March/April 2003, p. 311.

<sup>79</sup> 자료는 한국무역투자진흥공사(KOTRA), <http://crm.kotra.or.kr/main/info/nk/eng/main.php3>.

<sup>80</sup> Ibid.

나라이며, 따라서 외화획득의 중요한 원천이다.<sup>81</sup> 1980년 5억달러까지 기록한 이후 북일 교역액은 꾸준히 줄어들었다. 악화된 정치관계를 반영하여, 2002년 3억 7천만달러에서 2003년 2억 6천 5백만달러로 28% 떨어졌다.<sup>82</sup> 일본의 쌀, 차량, 모(毛)의 수출액이 1998년 1억 7천 5백만 달러에서 2003년 9천 1백만 달러로 떨어지는 동안 해산물, 조립제품, 섬유 등 대일본수출은 같은 기간 2억 1천 8백만 달러에서 1억 7천 3백만 달러로만 떨어져 상대적으로 꾸준한 편이었다.<sup>83</sup> 그러나 대북수입액은 2005년 3월 선박유탁손해 보상법 통과에 따라 급격히 떨어질 것으로 보인다. 이 법이 대부분의 북한국적선박이 일본항구에 입항하는 것을 금지하고 있기 때문이다. 재일 조선인들은 대략 1억달러정도를 매년 북한에 현금으로 보냈지만, 2001년 이후 액수가 급격히 떨어지고 있다.

**밀무역.** 비록 정확히 통계내긴 어렵지만 북한은 모든 국가에 어떤 것이라도 팔 수 있다고 알려져 있다. 북한사람들은 재외공관을 통해 면세된 술, 향수, 자동차, 담배와 같은 장물을 취득하고 마약, 무기, 미사일, 위조달러를 불법거래해 체포되어 왔었다.<sup>84</sup> 미 국무부는 2005년 3월 “확실히 않지만, 북한정부가 이와 같은 불법적 행위들을 국가와 지배층을 위한 외화획득수단으로 장려하는 것 같다”고 결론내렸다.<sup>85</sup> 미국관리들은 북한의 무기 판매가 매년 1억~5억달러정도를 번다고 추정

하지만 탈북자들은 무기수출이 북한 전체수출의 40%를 차지한다고 본다.<sup>86</sup> 김일성대학 교수였던 조명철은 미사일과 마약판매에서 생긴 수입은 정부가 아니라 바로 군대로 간다고 한다. 이러한 거래는 지역엘리트와 사업가들의 부패를 보여준다.<sup>87</sup>

언론보도는 북한의 밀무역이 계속되고 있음을 보여준다. 2005년 3월 100달러짜리 위폐가 일본 항구에 정박해 있던 북한국적의 화물선에서 발견되었다.<sup>88</sup> 2004년 북한외교관들이 마약밀수에 연루돼 체포된 사건이 2번 있었다. 6월에는 이집트정부가 발작과 불안을 다루는데 사용되는 15만정의 클로나치팜(Clonazepam) 반출을 시도한 2명의 외교관을 억류했다. 12월에는 터키정부가 최음제로 사용되는 7백만달러 상당의 종합약품 캡타곤(Captagon) 50만정을 운반한 북한외교관 2명을 체포했다.<sup>89</sup> 2003년 4월 호주정부는 헤로인 125kg을 실은 북한배를 막았다. 체포된 사람중에는 조선노동당 관리도 있었다. 2002년 12월 스페인 정부는 예멘으로 가던 주문생산된 북한의 스커드미사일을 적발하였다.<sup>90</sup> 2002년 8월에는 슬로바키아 경찰이 브라티슬라바에서 미사일부품을 이집트에 판매하려던 2명의 북한

<sup>81</sup> 일본해외무역기구(JETRO)에서 자료제공, 2005년 1월 18일.

<sup>82</sup> 자료는 KOTRA, op. cit.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Jane's Consultancy 상임분석가 Bertil Linter, "North Korean Companies and Commercial Activities in Southeast Asia", Tokyo, 2003년 10월.

<sup>85</sup> 미 국무부, 국제 마약법률강제국, "International Narcotics Control Strategy Report 2005", 2005년 3월.

<sup>86</sup> Bertil Linter 과 Steve Stecklow, "Paper Trail Exposes Missile Merchants", *Far Eastern Economic Review*, 2003년 2월 13일.

<sup>87</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 조명철, 대외경제정책연구원, 서울, 2005년 2월 25일.

<sup>88</sup> "\$100 Bills Suspected to be Bogus Found on N. Korean Ship", *교도통신*, 2005년 3월 30일.

<sup>89</sup> 미 국무부, op. cit.

<sup>90</sup> 그 선박은 미사일을 제 3국으로 인도하지 않을 것이라고 예멘정부가 보장한 후에야 항해를 계속할 수 있었다. Greg Sheridan, "Interdicting North Korea", *Asian Wall Street Journal*, 2003년 8월 6일.

요원을 적발했다.<sup>91</sup> 탈북자와 정보제공자들은 또 북한에서 대규모 아편재배, 헤로인과 각성제생산이 이루어지고 있다고 증언한 바 있다.<sup>92</sup>

2001년 12월, 일본 해상보안청은 마약거래에 관련된 것으로 보이는 무장한 북한선박을 추격해 침몰시켰다. 2003년 이래로, 일본과 미국은 2004년 10월 일본영해에서 3일동안 진행된 대량살상 무기확산방지구상(PSI)을 통해 이 지역에서 북한의 불법무역을 봉쇄하고자 노력하고 있다.

## 2. 직접투자

2002년 이윤추구가 공식적으로 승인되고 대외 무역에 대한 규제가 없어진 이후로, 북한기업들은 합작투자를 할 해외기업을 활발히 찾고 있다.<sup>93</sup> 카리타스-홍콩의 책임자인 캐시 젤웨거(Kathi Zellweger)는 2004년 9월의 방북에서 “북한에 확실히 기업가정신이 자리잡았다. 갑자기 사람들이 명함을 내밀고 사업관계를 맺자고 청하거나 무역과 거래를 원한다”고 보고했다.<sup>94</sup>

특히 북한의 광물업, 위탁생산업에 대한 투자를 촉진시키기 위한 해외투자상담이 활발하다. 법률, 금융, 관광, 교육, 의료, 보험분야와 같은 서비스 산업에 대한 투자기회도 있다. 베이징의 북한투자상담가인 로저 바렛(Roger Barrett)은 북한에는 높은 교육수준에 의욕이 넘치는 저임금 노동력과

개선된 투자환경, 세금혜택 그리고 “진정 성공 하길 바라는 투자상대자”들이 있다고 말한다.<sup>95</sup>

**중국.** 중국의 사업가들은 정식수속을 밟지 않고 북한을 방문할 수 있으며 상대적으로 자유롭게 여행할 수 있다. 중국의 대북 투자규모와 금액에 대한 정보는 제한되어 있다.<sup>96</sup> 그러나 북한총리가 2005년 3월 중국을 방문했을 때 중국과 투자보장, 이윤에 대한 송금보장과 이중과세협정을 체결했다.<sup>97</sup>

**한국.** 1992년 대우가 한국기업으로는 처음으로 북한에 직접투자를 했다. 1998년 10월 현대그룹 정주영 회장이 평양에서 김정일을 만난 이후 남한의 남북투자는 크게 발전하였다. 현대그룹은 북한과의 사업을 전담할 자회사로 현대아산을 세우고, 6년동안 총 9억 4천 2백만 달러를 지불하는 조건으로 금강산관광을 허가받았다.<sup>98</sup> (그러나 2005년 2월까지 대북송금액은 총 4억 3천만 달러로 매우 적은 액수다.)<sup>99</sup> 현대아산의 실질 투자액은 현재 1억 8천 7백만 달러로 북한에 진출한 10개의 다른 한국기업 투자액을 초과한다.<sup>100</sup> 2005년 현재, 50개의 한국기업이 대북 투자를 위해 등록했다. 이 중 전체 등록기업의 30%이며 100만 달러가 넘게 투자하는 회사의

<sup>91</sup> Linter and Stecklow, "Paper Trail Exposes Missile Merchants", op. cit.

<sup>92</sup> 전(前) 북한고위관리로 알려진 한 탈북자는 2004년 2월 Jamestown Foundation 이 발행한 *North Korea Review* 에서 북한내의 아편재배나 헤로인과 각성제생산이 정권의 명령에 의해 이루어지고 있으며, 외화를 벌기 위한 마약밀매와 연루되어 있다고 썼다. 김영일, "North Korea and Narcotics Trafficking: A View from the Inside", *North Korea Review*, Vol. 1, Issue 1, March 2004.

<sup>93</sup> 남문희, “북한, 평양개방으로 승부 건다.”, *시사저널*, 2004년 10월 2일.

<sup>94</sup> "47<sup>th</sup> Visit to the DPRK/North Korea", op. cit.

<sup>95</sup> Presentation to Crisis Group by Roger Barrett, Korea Business Consultants, Beijing, 20 October 2004.

<sup>96</sup> 남문희, “북한, 평양개방으로 승부 건다” op. cit.

<sup>97</sup> 유광중, “북한, 중국과 투자보장협정 체결”, *중앙일보*, 2005년 3월 23일.

<sup>98</sup> 첫 달 1억 5천만달러가 제한없이 제공되어 북한에 큰 도움이 되었다. (이후에 협정에 의해 감소되었다.) 북한의 가장 큰 수출 분야인 섬유부분 수출이 1997년 겨우 1억 8천 4백만 달러였던 것과 비교해보라. Oberdorfer, *The Two Koreas*, op. cit., pp. 415-416. 2005년 3월까지 86만명이 넘는 한국인이 금강산 관광을 했다.

<sup>99</sup> 현대아산 자료제공, 2005년 4월 1일.

<sup>100</sup> KOTRA, op. cit.



절반정도인 적어도 15 개의 회사가 저기술, 저수익의 위탁생산기업이긴 하지만, 이들 회사들로 인해 무역액이 증가하고 있다.

사실 한국기업들중 소수만이 이익을 내고 있다. 많은 투자들은 비영리적 동기를 가지고 있다. 2001 년 북한과의 교역에 관련된 한국 기업의 50%가 인도주의적, 민족주의적인 목적으로 활동을 하였다.<sup>101</sup> 그 좋은 예가 평화자동차회사이다. 이 회사는 피아트자동차모델을 조립하는 남포공장에서 북한주민들을 고용한다. 그리고 그 차는 북한에서 팔린다. 평화자동차는 자신의 역할을 “돈은 투자하지만 아무 것도 요구하지 않는다”는 것으로 보고 있다.<sup>102</sup> 한국의 종교조직인 문선명의 통일교가 이 회사를 경영한다.

그러나 이윤을 내는 것이 불가능하진 않다. 한국의 컴퓨터 모니터 제조업체인 IMRI 는 2001 년 IT 기업으로서 북한에서 이윤을 내는 생산을 한 첫 회사가 되었다.<sup>103</sup> 그러나 김정일 자신이 한국 기업의 투자에 호의를 가지고 있는듯이 보이는 데도-그는 2003 년 6 월 현대아산 정몽헌회장에게 “한국기업인들이 북한사람들에게 자본주의가 무엇인지를 쉽게 알려줄 수 있을 것”<sup>104</sup>이라고 말했다.- 2004 년 7 월이래로 투자자들을 포함한 많은 한국사람들이 특별한 설명없이 입국을 거부당하고 있다.

**일본.** 재일 조선인들은 북한의 1984 년 해외투자법의 초점이었다.<sup>105</sup> 1991 년까지 85 개의 합작투자가 합의되고 39 개가 실행되었다. 그러나 이들 대부분은 실패로 드러났다. 일본인들은 민족의식이 아니라 이익에 따라 움직였고 시종일관 북한보다는 중국이 목표였다. 일본기업인들의 투자확대는 1970 년대 기술이전시기에 쌓인 무역채무때문에 제한되었다. 북한은 일본에 4 억 5 천만달러가 넘는 차관을 받았지만, 이자도 지불하지 못했다. 1986 년 일본정부는 손해본 32 개의 일본 수출보험회사들에게 1 억 9 천 6 백만 달러를 보상했다.<sup>106</sup>

**유럽.** EU 와 북한사이의 좋은 외교관계를 바탕으로 유럽의 대북투자자들이 늘었다. 2004 년에 서울주재 한국 EU 상공회의소(EUCCK)<sup>107</sup> 지부, 코리아경제상담소(영국운영)<sup>108</sup>와 해외법률사무소가 모두 평양에 문을 열었다.<sup>109</sup> 또한 싱가포르, 호주, 영국이 참여하여 외국자본이 처음으로 투자된 금광합영회사가 3 백만 달러의 기술투자를 포함하여 온라인운동을 시작했다;<sup>110</sup> 중간규모의 영국 석유-가스회사인 아미넥스(Aminex Plc)는 북한과 20 년 기한의 유전탐사사업을 체결했다;<sup>111</sup> 그리고 영국의 글로벌그룹컴퍼니가 북한내 유일한 외국합영은행인 대동신용은행의 다수 지분을 확보하게 되었다.<sup>112</sup> 택배회사 DHL 은 1997 년 이후 북한에 진출했다. 이런 투자에 정통한 외교관들은

<sup>101</sup> Tait, "Playing By the Rules in Korea", op. cit., p. 313.

<sup>102</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, John Kim, 평화자동차 회사, 서울, 2004 년 12 월 8 일.

<sup>103</sup> Tait, "Playing By the Rules in Korea", op. cit., p. 318.

<sup>104</sup> 조동호, "A Study of Kim Jong-il as CEO: Reform and Anti-Reform", *조선일보*, 2005 년 2 월 3 일에서 인용.

<sup>105</sup> 조선 민주주의 인민공화국 합영법 5 조: “일본내의 무역업자나 생산업자를 포함한 해외조선인은 이 법하에서 북한내의 회사나 기업의 합영에 참여할 수 있다.”

<sup>106</sup> 구본학, *자립의 정치경제*, op. cit., pp.190-204.

<sup>107</sup> <http://www.eucck.org>.

<sup>108</sup> <http://www.kbc-global.com>.

<sup>109</sup> "External Economic Legal Advice Office", *Vantage Point*, Vol. 27, No. 11, November 2004, p. 20.

<sup>110</sup> 금산 합작회사 보도자료, 2004 년 10 월 16 일.

<sup>111</sup> Aminex Plc 보도자료, 2004 년 9 월 20 일.

<sup>112</sup> Tom Tobback, "Global Player Wins N Korea's Only JV Bank", *Asia Times Online*, 2004 년 5 월 20 일.

최초의 투자자가 얻을 수 있는 높은 정치-경제적 위험에 대한 잠재적 방지책으로 투자실행이 매우 작은 규모이고 불확실하다고 말한다.<sup>113</sup>

### 3. 경제특구

자본주의의 영향을 시험해볼 수 있는 실험실로서의 경제특구를 포함한 중국의 경제적변화를 목격한 1991년 중국방문 이후, 김일성은 북동부해안의 나진-선봉 자유경제무역지대 건설을 승인했다. 북서쪽 중국과의 국경지대에 있는 신의주와 한국과의 남쪽 국경지역에 있는 개성 2곳이 1998년 이후 경제특구가 되었다. 북한은 경제특구가 제한된 조건에서 자본주의와 외국투자를 들여오는 가장 효과적인 방법임을 배워가고 있다. 북한에게 이것은 진화과정이다.

**나진-선봉.** 1991년 12월 28일 북한은 북동부 끝의 인접한 두 어항(漁港) 나진과 선봉 그리고 인근 641평방 킬로미터를 자유경제무역지대로 선언했다. 특혜법을 비롯한 법규와 과세기준이 만들어지고 집중적인 홍보캠페인과 일련의 투자 포럼들이 개최됐다.

2억 5천만 달러 이상의 투자가 약속되었음에도 불구하고 1998년까지 나진-선봉에는 8천 8백만 달러만 투자되었다. 이는 우선 기반시설, 호텔, 전화 5000 회선, 선박회사, 관광시설등에 쓰였다. 이 곳의 113개 순수 외국기업 중 56%가 중국기업이다. 하지만 이들 대부분은 규모가 작은 교역분야의 기업이며 전체 투자가치의 20%정도를 차지한다. 20개의 일본기업들이 호텔, 요식업, 수산물가공, 목재가공시설에 투자했다. 한국기업들은 한국당국의 투자허가에 등록된 몇몇 위탁 생산업에 상당한 관심을 보였지만, 실제투자자

하지는 않았다.<sup>114</sup> 더 큰 규모의 사업들로는 홍콩이 투자해서 2000년 10월 문을 연 엠펜러 카지노 호텔<sup>115</sup>과 태국의 록슬리(Loxely)사가 투자한 통신사업이 있다. 홍콩의 금융그룹 페레그린 홀딩스(Peregrine Holdings)는 1995년에 고려대송은행과 함께 합영은행을 설립했다.<sup>116</sup>

1999년 이후 투자액은 발표되지 않았다. 그러나 북한당국은 2000년 7월 총 5백 2십만 달러어치의 계약이 체결되었고 이 중 2백 2십만 달러가 집행되었다고 보고했다.<sup>117</sup> 1995-1996년은 나진-선봉이 가장 성공적인 시기였다. 외국투자자들이 언급한 주요한 문제들은 다음과 같다 :

- 북한과 중국의 인구중심지로부터 먼 위치;
- 극히 취약한 기반시설, 차량접근이 불가능한 지역과 여전히 많은 비포장도로;
- 국경왕래의 어려움;
- 중앙정부의 투자승인을 받는데 있어 과도한 관료적 형식주의;
- 외국기업들은 나진-선봉구역내 당국의 노동사무소를 통해서 노동자를 구해야만 하

<sup>114</sup> Hisako Tsuji, "The Tumen River Area Development Program: Its History and Current Status as of 2004", Economic Research Institute for Northeast Asia (ERINA), Niigata, 2004년 4월.

<sup>115</sup> 이 호텔은 2004년 말 문을 닫았다. 공식적으로는 수리가 목적이라고 했지만, 중국관리들이 공금을 가지고 엄청난 도박을 한 후 중국정부가 러시아, 미얀마, 라오스, 베트남 등 국경근처 카지노를 폐업시키려는 노력의 연장선에 있다는 소문이 돌았다. Zach Coleman, "Emperor Casino Closure Tied to Graft Crackdown", *The Hong Kong Standard*, 2005년 1월 20일.

<sup>116</sup> Peregrine Holdings 사는 1997년 아시아 금융 위기시작과 함께 파산했다.

<sup>117</sup> Hisako Tsuji, "The Tumen River Area Development Program", op. cit.

<sup>113</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 유럽 외교관, 서울, 2005년 3월 10일.

고, 노동사무소는 누구를 고용하며, 무엇을 지불해야 하는지를 지시받아야 한다는 점.

대부분의 사람들은 특별투자지대를 만들려는 이러한 첫 시도를 실패로 보지만 북한에게는 값진 경험을 제공했다.

**신의주.** 2002년 7월, 북한당국은 북적대는 중국 도시 단둥을 마주보고 있는 신의주를 국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광중심지로 발전시키기 위해 특별행정구역으로 지정했다.<sup>118</sup> 신의주는 특별행정구역인 홍콩과 같이 독자적인 구기(區旗)와 여권을 사용하며 자유로운 경제, 정치정책하에서 운영된다.<sup>119</sup> 네덜란드-중국계 기업가이자 실업계 거물인 양빈이 행정장관으로 지목되었고 총 50만명의 주민이 기술인력으로 대체될 계획이 발표되었다.<sup>120</sup> 특구가 목표로 삼고 있던 중국은 이 계획이 공식적으로 발표된 그 날에야 이 사실을 알았다.<sup>121</sup> 뒤이어 이 지역이 사실, 여흥과 도박을 위한 ‘성인 오락지대’가 된다는 소문이 돌자, 중국 당국은 양빈을 부패혐의로 체포했다.<sup>122</sup> 행정장관은 2004년 9월 중국계 미국 여성사업가로 교체되었다. 특구를 개방하기 위한 추가적조치는 이뤄지지 않았고, 2004년말 북한 관계자들은 특구관련계획들이 폐기되었다고 밝혔다.<sup>123</sup> 2005년초 북한은 교역을 목표로 국경지대의

다른 도시를 개방하는 방안을 논의하기 시작했다.<sup>124</sup>

**개성.** 2002년 북한은 서울에서 북쪽으로 69km 떨어진 비무장지대 바로 위쪽에 있는 개성에 세 번째 경제특구를 건설하기로 했다.<sup>125</sup> 현대아산과 한국정부가 운영하는 토지개발공사는 토지에 대한 50년 임대계약을 체결했다. 2003년 6월 현대아산은 개성에서 첫 삽을 떴고, 12월에 한국직원들이 이 지역에서 상근하기 시작했다. 2004년 12월 한국 주방용품 제조업체인 리빙아트가 한국 기업으로는 첫 생산을 시작했다. 2005년 2월까지 개성공단은 300명의 한국직원들이 관리하고 1800명 이상의 북한직원들이 채용되었다.<sup>126</sup> 개발 첫 단계가 완료되면, 개성공단은 300개의 공장과 7만 5천명의 북한노동자를 고용하게 된다. 나중에는 좀 더 많은 공장과 골프장, 아파트들이 들어설 것이다.

개성공단에서 남북한의 이해는 정치적 또는 상징적이유 그 이상이다. 연세대 경제학과 이영선교수는 개성공단은 북한에게 “풍족한 노동력을 효과적으로 이용하는 방법과 시장경제에 대해서 배우는 기회”라고 말한다.<sup>127</sup> 공단에 고용된 노동자는 1960년대와 1970년대에 일본이 한국에 투자할 때처럼 “현대화가 진행되는 동안 북한사람들의 사고방식을 점진적으로 바꾸기”를 바란다고 말했다.<sup>128</sup>

<sup>118</sup> Jong-Woon Lee, "Current Status and Future Tasks of the New SEZs in North Korea", *Journal of International Economic Studies*, Vol. 8, No. 2, December 2004, p. 125.

<sup>119</sup> 여시동, "양빈 신의주 특구장관 1문 1답", *조선일보*, 2002년 9월 28일.

<sup>120</sup> David Murphy, "Own Goal", *Far Eastern Economic Review*, 2002년 10월 10일.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Nailene Chou Wiest, "City on a Road to Nowhere No More", *South China Morning Post*, 2004년 5월 4일.

<sup>123</sup> Jong-Woon Lee, "Current Status and Future Tasks of the New SEZs in North Korea", op. cit., p. 125.

<sup>124</sup> "북한 국경개방 확대", 연합뉴스, 2005년 1월 31일.

<sup>125</sup> 개성공단계획에 대해 좀 더 자세한 분석을 보려면 "2005 통일백서", 통일부, 2005.

<sup>126</sup> 현대아산 제공, 2005년 3월.

<sup>127</sup> "개성공단은 통일을 향한 첫 걸음", 한겨레 통일문화상 시상식 축사, 2005년 3월 11일.

<sup>128</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 토지개발공사 직원, 서울, 2004년 11월 2일.

한국에게 개성공단은 가장 큰 시장인 서울, 주요 화물집하장인 인천과 가까우면서 저임금 노동력을 제공한다. 북한은 주당 48 시간 노동에 연간 임금인상 상한선은 5%로 하고 기본 월급 57 달러 50 센트에 합의했다.<sup>129</sup> 이는 매월 400-1,200 달러를 받는 중국보다 경쟁력이 있고, 한국의 생산직노동자들의 평균임금 1,000 달러의 1/17에 해당하는 낮은 가격이다.<sup>130</sup> 현대아산의 개성공단담당자는 개성공단이 자본중심 지인 홍콩에 인접해 있으면서 싼 노동력을 제공해 중국에서 가장 성공한 경제특구가 된 선전과 같이 “국제적 수출기지”가 될 가능성이 있다고 말했다.<sup>131</sup> 북한의 이전 두 곳의 경제특구보다는 개성공단의 성공 전망이 크다:

- 한국에는 개성공단에 대한 초당적인 합의가 있다.<sup>132</sup> 심지어 대표적 보수일간지인 <조선일보>도 2005년 3월 공단시설에 전기를 제공하기 위해 북한에 전력을 공급하는 것을 지지했다;<sup>133</sup>
- 한국으로의 수송은 비무장지대를 통과하는 도로로 이루어지는데, 2004년 8월부터 서울중심가에서 매일 버스가 운행되고 있다. 그리고 인천항까지 연결되는 도로가 이용

된다. 통신시설은 한국의 한국통신이 제공한다;

- 공단이 확장될 여지도 많다. 1단계의 시범 사업에는 15개 공장선정에 230개 이상이 지원해 15:1의 경쟁률을 보였다. 적어도 1,800개의 한국기업이 개성공단으로 옮기는 것에 관심을 나타냈다;<sup>134</sup>
- 북한은 핵위기와 남북한 당국자회담중단에도 불구하고 개성공단사업은 중단하지않았다;
- 공단건설 마지막단계에 이르면, 공단면적이 2천 6백4십만 평방미터에 달하게 된다. 이렇게 되면 몇 개 안 되는 북에서 남으로 내려오는 지상군침략로중 하나를 막게되어 상호 전략적양보가 가능하게 된다.<sup>135</sup>

<sup>129</sup> 현대아산이 노동자들에게 직접 임금을 지급하지 않는다. 임금에 상당하는 돈이 북한 정부기구에 전달되고, 이 기구가 임금을 배분한다. 국제위기감시기구 인터뷰, 현대아산 관리, 서울, 2005년 4월 15일.

<sup>130</sup> 이무영, "Kaesong Gets Going", *중앙일보*, 2005년 1월 3일.

<sup>131</sup> 심재원, "개성공단을 세계적 수출기지로 만들자", 한겨레 통일문화상 시상식, 2005년 3월 11일.

<sup>132</sup> "들리는가, 얼음 깨지는 소리가", *시사저널*, 793호, 2005년 1월 6일.

<sup>133</sup> "57년만에 남쪽 전기는 북쪽으로 흘러가는데", *조선일보*, 2005년 3월 11일.

<sup>134</sup> 이무영, "Kaesong Gets Going", op. cit.

<sup>135</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 한국정부 분석가, 서울, 2005년 1월 17일.

### III. 개혁의 장애물들

심대한 경제적변화가 진행중임에도 불구하고 성공적인 이행에 필수적인 개혁을 막는 난관들이 만만치 않다. 1999 년이래로 경제성장률은 좋아보이지만<sup>136</sup>, 이는 주로 중국, 한국, 국제기구의 원조에 따른 것이지 농업회복이나 공업재건때문이 아니다. 일례로 문을 연 공장보다 닫은 공장이 더 많다는 사실을 들 수 있다. 또 북한경제의 2%성장은 다른 이행경제들이 이뤘던 것의 일부분에 불과하다. 베트남의 GDP 는 1986 년부터 1990 년까지 연평균 4% 증가했고, 1990 년부터 1997 년까지는 매년 8% 이상의 성장률을 보이고 있다. 북한인구의 60 배에, 더 낮은 교육수준의 노동력, 지리적 불균형, 위험한 민족·종교적 차이를 지닌 중국도 1978 년이래로 매년 평균 8% 이상의 성장을 이뤄냈다.

이는 북한이 그동안 이뤄왔던 것이나 지금 진행중인 활동을 폄하하는 것이 아니다. 북한의 방식은 한계가 있음에도, 변하고자 하는 북한의 전반적인 의지는 분명하다.<sup>137</sup> 악화되는 국제환경에도 불구하고 북한당국이 개혁을 유지하고자 하며 핵심적인 이데올로기적 교의에 도전하는 것을 꺼리지 않는 태도는 고무적이다. 그러나 북한이 안정적이고 만족할만한 성장을 이루고자 한다면 더욱 전면적인 개혁이 필요하다. 이것이 가능하기 위해서는 지배엘리트의 고압적인 태도, 경화의 부족, 악화되는 국제환경, 자본주의이행에 대한 지식부족, 심화되는 부패와 같은 장애물들이 극복되어야 한다.

### A. 지배엘리트

북한의 정치적 합법성은 주로 강요된 주입과 이데올로기적수단을 통해 독점적으로 이루어져왔다.<sup>138</sup> 김일성은 국가가 시행하는 행동규범을 거의 종교적 집착에 가깝게 강조하는 토착이데올로기인 '주체'사상을 세뇌시키는 방식과 유교적전통으로 더욱 강화된 개인숭배를 결합하여 자신의 권위를 유지했다.<sup>139</sup> 김정일은 부친의 유산을 물려받았다. 김정일은 그의 아버지를 북한의 "영원한 수령" 지위로 승격시키고 그의 정책과 업적을 우상화했으며, 군부나 지도부와 관계를 가깝게 하기 위해 주도면밀한 노력을 벌여 공산주의체제에서는 처음으로 세습승계과정을 성공적으로 마무리했다.<sup>140</sup>

1960년대 후반 북한지도자들이 공산주의의단점을 처음으로 인식했을 때와 지금 북한이 겪는 딜레마는 본질적으로 동일하다. 구조적개혁은 현재 통치자에 대한 개인숭배는 물론 정치구조, 사상구조, 권력구조와도 모순된다. 북한지도자들은 중앙집중화된 정치통제를 가능케하는 확실한 방법으로, 즉 체제를 영구보존하기 위한 유일한 길로서 중앙집중화된 경제정책결정과정을 유지해왔다.<sup>141</sup>

이 문제가 나타나는 방식은 지도부마다 다양하다. 그러나 궁극적으로 기본적인 딜레마는 모두 같다. 즉, 구조적 변화에 대한 엄청난 요구들과 그 변화가 야기하는 정권안보에 대한 위협을 어떻게 조화시키는가의 문제가 그것이다.

<sup>136</sup> "S Korea: N Korea Econ Likely Grew More Than 1.8% In 2004", Dow Jones Newswires, 2004 년 12 월 30 일.

<sup>137</sup> 경제개혁에 대한 북한의 공식성명을 좀 더 자세히 다룬 연구로, Ruediger Frank, "A Market Economy in North Korea? Systemic Restrictions and a Quantitative Analysis", Columbia University, 미발간 원고, 2003.

<sup>138</sup> Han S. Park and Kyung Ae Park, *China and North Korea: Politics of Integration and Modernization* (Hong Kong, 1990).

<sup>139</sup> Han S. Park, *North Korea: The Politics of Unconventional Wisdom*, op. cit.

<sup>140</sup> David I. Steinberg, "On Patterns of Political Legitimacy in North Korea", in Samuel S. Kim (ed.), *The North Korean System in the Post Cold War Era* (New York, 2001), p. 87.

<sup>141</sup> Joseph S. Chung, "North Korea's Seven-Year Plan (1961-70): Economic Performance and Reforms", *Asian Survey*, 1972 년 6 월, p. 545.

**김정일.** 북한의 지도자 김정일은 모든 주요 정치-경제적결정들을 하며, 만약 현재의 체제가 끝날 경우 가장 많은 것을 잃는다. 그의 독재자로서의 위치는 완전히 개방되고 설명가능한 사회에서는 유지되기 힘들다. 그의 세습승계는 과거정책들을 부정하는 것을 더 어렵게 한다. 그래서 그는 중국의 덩샤오핑이나 한국의 박정희같은 독재적개혁가로서의 수정주의적 권력이 결여되어 있다.

**관료.** 관료엘리트를 구성하는 1,000 명 이상의 북한관료들의 직접적인 정책결정력은 거의 김정일의 결심에 고무도장을 찍는 정도로 제한되어 있다.<sup>142</sup> 그러나 이들은 해외여행이나 외국과 소통할 수 있는 공식기회를 갖기때문에, 이들은 북한의 단점과 고립을 가장 잘 알고 있다. 그들은 이전 에 몇몇 중부유럽국가에서 독재엘리트들의 운명을 염두에 두면서, 개혁이 가져올 신변의 위험에 맞서 북한에 대한 그러한 인식들을 가늠해 보아야 한다. 전(前) 김일성대학 교수였던 조명철은 한국<sup>143</sup>과 비슷하게 북한에도 안보를 우선순위에 두어야 할 필요를 강조하는 관리, 나이든 학자들과 중국, 러시아 등지에서 공부하고 경제개혁의 필요성을 강조하는 많은 젊은 세대사이에 세대 충돌이 있다고 말한다. 중단과 모순되는 정책변화는 이런 갈등을 반영한다.<sup>144</sup>

**군대.** 관료들속에 어떤 개혁지지세력이 있을지라도 1 백만이상의 북한군대는 이를 상쇄하는 균형 세력이다. 군사비지출은 GDP 의 30%에 이른

다.<sup>145</sup> 많은 분석가들은 북한군대의 목적이 무엇보다 북한을 “강하고 응집력 있는 국가”(강성대국)로 유지하는 것 즉, 영토보전과 내부안정을 유지하는 것이라고 본다.<sup>146</sup> 만약 분석가들이 말한 대로 김정일이 1990년대 중반 정책장악력을 강화하기 위해 군대의 요구에 기운 것이 맞다면<sup>147</sup> 그 건 개혁을 심화시키는데 중요한 장애물이 될 것이다.<sup>148</sup> 심지어 군대가 인식하는 국내적, 국제적상황의 불안정성은 감소할지라도, 자유화에 동반 될 수 밖에 없는 사회통제력감소는 군대의 안보목표와 조화되기 힘들 것이다.<sup>149</sup> 중국과 베트남에서의 경험은 생산, 서비스 산업, 합작투자, 수출에서 자신의 이익을 위해 군대가 개입하는 것을 독려할 때에만, 개혁에 대한 지원을 얻을 수 있음을 보여 준다.<sup>150</sup>

## B. 자본 감소

북한정부는 경제붕괴, 높은 군사비 지출, 식량과 에너지의 수입의존, 그리고 국제차관을 막는

<sup>145</sup> "The Military Balance 2004", International Institute for Strategic Studies

<sup>146</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 문정인, 동북아시아위원회, 서울, 2005년 1월 17일.

<sup>147</sup> 김정일의 군사관련시설 방문횟수가 2002년에 34 회에서 2004년에 60 회로 크게 늘었다. "김정일 동향분석(2001-2004)", 중앙일보 통일문화연구소, 2005년 1월, pp. 10-12.

<sup>148</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 문정인, 동북아시아위원회, 서울, 2005년 1월 17일. 중심이동은 기근이 가장 심각할 때인 1995년 1월에 공식 '선군정치'로 공식화 되었고, 2005년초에 다시 확인되었다. Park Hyeung-jung, "North Korea's Economic Policy in the Era of "Military First", *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 12, No. 1, 2003.

<sup>149</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 윤대규, 경남대, 서울, 2005년 1월 26일

<sup>150</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), "Dynamics of Development in China", Paris, 1998.

<sup>142</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 한국학자, 서울, 2005년 1월.

<sup>143</sup> 국제위기감시기구 보고서, *한국인의 대북인식: 다른 별로부터 온 형제에 대한 한국인의 시각*, 서울/ 브뤼셀, 2004년 12월 14일

<sup>144</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 조명철, 대외경제정책연구원, 서울, 2005년 2월 25일.

최저의 신용등급으로 인해 주요 재정난에 직면해 있다. 이러한 현금흐름위기는 개혁가들이 직면한 어려움들과 결합하게 된다.<sup>151</sup>

**기업도산과 실업.** 중국에서는 고용을 늘리고 생활 수준을 개선하기 위해 경제개혁 초기 15 년동안 국영기업에 투자했다. 이는 중국정부가 일정수준의 수입을 얻도록 했으며 경제가 더 성장하고 정책입안자들이 더많은 경험을 할 때까지 사회적 불안정과 대중이 선호하지 않는 변화들과 같은 어려움들을 지연시켰다.<sup>152</sup> 북한정부는 최소 1990년대 중반 이후에 기업들에 경성예산제약을 적용할 수 밖에 없었다.<sup>153</sup> 2004년 후반 세계식량계획(WFP)은 노동연령인구의 최소 30%가 불안정고용 상태거나 실업상태에 있고, 지속적으로 급여를 받는 경우에도 종종 최저생계비 아래로 떨어지곤 한다고 밝혔다.<sup>154</sup> 이는 증가하는 사회적불안정과 불확실성이 커진다는 뜻이며, 안절부절 못하는 관료들에게는 최악의 시나리오인 것이다.

**빈곤의 덫.** 경제학자들은 북한이 1990년대 소련으로부터의 원조중단으로 심각한 어려움에 처하기 이전인 1980년대부터 꾸준히 저하된 자본축적량이 북한경기하락의 주요요인이며, 북한경제의 이런 상황은 '빈곤의 덫'의 정의에 부합한다고 본다.<sup>155</sup> 북한경제는 1999년 이후 무엇보다도 중국과 한국의 원조로 성장하고 있다. 하지만 북

한경제는 자본의 가치하락을 보상하거나 국내수요를 충족시킬만큼 충분한 생산 능력을 보유하지 못했다.<sup>156</sup> 통계부족으로 산업 퇴보의 규모에 대한 정확한 정보를 얻기 어렵지만, 최근 북한을 방문한 사람들은 전국적으로 많은 공장들이 문을 닫았다고 보고한다.<sup>157</sup> 기근시기에 기반시설 상당부분이 경화를 얻기위해 해체되고 팔린 것으로 보인다.<sup>158</sup>

북한의 에너지능력은 연료, 전력발전소, 송전, 배전, 최종사용효율이 모두 매우 부족하여 심각하게 제한적이다. 2000년 미국 전문가에 의한 북한전역의 자산평가에 따르면 500개이상의 발전설비중에서 단지 62개만 가동중이고, 많은 광산이 기계고장과 지하수 범람으로 작업을 할 수 없었다.<sup>159</sup> 2002년 석탄생산량은 비효율적사용, 기계고장등으로 생산능력의 50% 이하로 떨어졌다.<sup>160</sup> 평양발 러시아보고서에 따르면 2004-5년 겨울동안 에너지공급과 연료부족문제는 1990년대초반 가장 극심한 에너지위기때와 비견될만하다고 한다.<sup>161</sup>

북한은 광범위하고 작동가능한 철도체계를 갖추고 있다. 하지만 차량은 멈추고 열차와 역은 낡은 사령장비를 사용하고 있다. 그리고 철로는 증가하는 화물운송을 가능케하기 위해 수리될 필요가

<sup>151</sup> 김영운, 최수영, "북한경제 개혁경향" 통일연구원, 2005년 3월, pp. 39-43.

<sup>152</sup> Barry Naughton, "China's Emergence and Prospects as a Trading Nation", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, 1997, Washington DC.

<sup>153</sup> 박순성, "2002년 경제개혁이후 북한경제", 북한경제포럼, Article 361, <http://www.nkef.re.kr>.

<sup>154</sup> "WFP/FAO Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK", op. cit.

<sup>155</sup> 빈곤의 덫은 국내외 저축공급량이 너무 적어서 현물가치 하락을 대체하지 못할 때 발생한다. Robert Barro and Xavier Sala-i-Martin, *Economic Growth* (New York, 1995).

<sup>156</sup> Bradley O. Babson and Yoon Deok Ryong, "How to Finance North Korea's Capital Requirements for Economic Recovery", *East Asian Review*, Vol. 16, No. 2, Summer 2004.

<sup>157</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 최근 북한을 경험한 러시아, 한국, 중국, 일본, 그리고 유럽 정부들, 학자들, NGO, 기업가들, 2004년 10월-12월.

<sup>158</sup> Von Hippel, Savage, and Hayes, "The DPRK Energy Sector", op. cit.

<sup>159</sup> David F. von Hippel and Peter Hayes, "North Korean Energy Sector: Current Status and Scenarios for 2000 and 2005", <http://www.nautilus.org>.

<sup>160</sup> "EC-DPRK Country Strategy Paper 2001-2004", p. 11.

<sup>161</sup> Itar-Tass (in Russian), Pyongyang, 2005년 1월 14일.

있다.<sup>162</sup> 도로수송은 철도에 비해 이점이 거의 없다. 외곽지역 대부분에는 포장도로나 다리가 별로 없다.<sup>163</sup> 북한은 또한 중국과의 육로에 의지하면서 화물선적에 적합한 8 개의 항구에 투자를 거의 하지 않았다.<sup>164</sup> 2002 년 이후, 한반도 종단철도를 시베리아 횡단철도<sup>165</sup> 와 연결하는 방안에 대한 기초적인 연구와 토론이 진행되었다. 그러나 말로는 약속이 많았지만, 실제 진전된 것은 거의 없다.

### C. 국제 환경

만일 북한지도부가 온전히 개혁에 힘을 불어넣고, 올바른 정책을 택할지라도 우호적인 국제환경이 없다면 개혁은 실패할 것이다. 국제원조와 자금을 얻기위해 가장 중요한 두 나라인 미국과 일본은 그동안 북한의 핵활동에 가장 강력하게 맞서왔다.

북한이 서방과의 좀 더 정상적인 관계에서 얻을 수 있었던 대부분의 교육 및 금융상의 이익은 2002 년 10 월에 사라졌다. 당시 미국은 북한의 비밀 우라늄농축프로그램을 발견했다고 공식언급하였다. 북한은 2003 년 1 월 핵확산금지조약(NPT) 의무준수를 폐기한 첫번째 국가가 되었다. 호주와 영국, 그리고 EU 는 교육과 원조프로그

램을 즉각 중단하였다. 여기에는 EU 가 실행할 준비가 되어있던 4 년계획 개발 원조프로그램도 포함되어 있었다.

북한은 핵위기 뿐만 아니라 납치문제를 둘러싼 일본과의 긴장으로 경제원조를 받기 어려워졌다. 2002 년 김정일이 지난 1970 년대와 1980 년대에 북한이 13 명의 일본인들을 납치했다는 사실을 고백한 것은 새로 착수한 경제개혁에 대한 재정적지원과 관계정상화를 향한 길을 닦기 위한 것이었다. 하지만, 많은 분석가들은 북한이 달을 능력이 없는 판도라의 상자를 열었다고 생각했다. 일본대중의 여론은 북한에 적대적으로 돌아섰으며, 정치인들사이에서도 강경한 의견이 형성되었다.<sup>166</sup> 북한이 약 80 억달러에서 100 억달러에 달할 것으로 추정되는 일본의 식민지배 배상금을 받아내기 위해서는 핵문제 뿐만 아니라 일본인 납치자문제를 해결하는 것이 핵심적이다.

### D. 시장경제에 대한 불완전한 이해 (THE KNOWLEDGE DIVIDE)

다른 많은 자본주의 이행경제에서는 집단적 기억 속에 남아 있는 자본주의 이전의 긍정적 경험들이 변화에 중요한 촉매역할을 해왔다.<sup>167</sup> 일본에 의한 식민화 이후, 스탈린주의적 명령경제와 공산주의 정통교리가 지배해온 60 년간의 북한은, 관료나 인민들 모두 시장경제에 적응할 준비가 되어있지 않았다. 원조기구 관계자들에 따르면, 어떤 북한

<sup>162</sup> Jae-Hok Oh, "Strategies for Developing Transport Infrastructure in North Korea", Chang-Ho Yoon and Lawrence J. Lau (eds.), *North Korea in Transition* (Cheltenham, 2001), p. 219.

<sup>163</sup> 세계식량계획(WFP) 전(前) 북한담당자 헤이젤 스미스(Hazel Smith)의 보고. Hazel Smith, "Threat or Opportunity?", *The World Today*, Vol. 58, Issue 1, 2002 년 1 월, p. 21.

<sup>164</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 한국개발연구원, 서울, 2004 년 10 월. 한국연구자들은 북한의 남포에서 한국의 인천으로 컨테이너 한 상자를 배로 운반하는 비용이 같은 컨테이너를 인천에서 미국의 LA 나 독일 의 함부르크로 보내는 비용을 초과한다고 추정한다.

<sup>165</sup> "북-러, 시베리아 횡단철도-나진항연결 공식합의", 중앙일보, 2004 년 10 월 10 일.

<sup>166</sup> 북일관계는 국제위기감시기구가 내리는 보고서 주제이다.

<sup>167</sup> 예를 들어 1970 년대 후반 중국에서는 1956 년 이전, 국가소유와 함께 활발하고 역동적인 사적영역이 공존하던 시기를 "황금시대"로 칭하는 언급이 자주 등장했다. Chris Bramall, *Sources of Chinese Economic Growth, 1978-1996* (Oxford, 2000), p. 41.



관리들은 공공연하게 명령경제와 국제현물교환체  
계로 돌아가길 갈망한다.<sup>168</sup>

**자본주의와 시장경제.** 중상층관리들 사이에 국제  
경제의 기능과 작동, 정부기구의 기본적 역할과  
같은 시장경제의 이론적, 기술적 세부사항들에  
대한 지식은 별로 없거나 많은 경우 아예 없다.<sup>169</sup>  
심지어 남쪽을 방문하고 개혁조치 입안과 조정  
에 관계된 것으로 알려진 고위정책작성자들도 시장  
경제에 대한 기본지식을 결여한 것으로 밝혀졌  
다.<sup>170</sup> 한국국제경제정책연구소(KIIEP) 소장인  
안충용은 2001년 평양을 방문했을 때, 고위급  
북한관리들과 했던 토론을 다음과 같이 묘사했다:

그들은 적대감을 표출하기 보다는 자본주의  
에 관심을 보였다. 그러나 그들은 자본주의  
의 장점에 대해 회의적이었고, 시장메커니즘  
에 남게된다면 불평등이 찾아올 것임을 자신  
했다. 그들은 사회주의의 취약성은 인정했으  
나, 자본주의가 더 많은 결함이 있다고 확신  
했다.<sup>171</sup>

**투자장려.** UN 초국적기업경영분과(UNCTC)은  
1990년대초 북한에 사절단을 파견했다. 그리고  
발전을 막는 주요 장애물로서 북한에 외환거래  
업무, 노사관계, 수출입활동, 금융제도, 합영투  
자절차를 관리하고 승인하는 것에 대한 명확한  
규정과 절차가 없다는 것을 확인했다. 또한 정부  
와 국영기업에 외국기업과 협상하고, 실행가능

한 연구를 준비, 평가하고, 알맞은 투자사업을  
식별할 수 있는 충분한 능력이 없다고 적고 있  
다.<sup>172</sup>

규제환경은 개선되지 않았다. 서울의 투자상담  
가인 토니 미셸(Tony Michell)은 2004년 9월  
평양에서 한 연설에서 다음과 같이 말했다. “투  
자자들의 요구를 잘 모르기때문에 발생하는 높  
은 업무비용은 북한경제가 성장하고 더 많은 투  
자를 얻는데 있어 튼튼한 경제구조가 없는 것  
보다 더 큰 장애물이다.”<sup>173</sup> 2001년 작성된 한국  
투자자들의 보고서는 북한 관리들과 합작투자  
상대들이 모든 투자에서 국제무역관행을 따르거  
나 시장의 원동력을 이해하는 것에 대해 무관심  
하거나 무시하는 태도를 보였고 이것이 사업에  
부정적 영향을 미쳤다고 이야기한다.<sup>174</sup>

**자원 배치와 경영.** 유엔개발계획(UNDP) 사절단이  
1980년대 후반에 진행한 수요평가는 북한기업전  
략에 경영기술과 체계가 열악하여 성장을 막고  
있다고 밝혔다. 조사는 가장 중요한 요인으로 생  
산활동 전반에서 나타나는 빈약한 경영통제, 전략  
적계획의 결여와 현존하는 생산능력·투자금·개인  
·원료의 비효율적인 사용을 들었다.<sup>175</sup> 2001년 EU  
가 발행한 보고서 역시 북한의 전력과 수송  
문제에서 많은 경우 기반시설 문제만큼이나 제도  
적, 기술적 실패도 원인이 되고 있다고 결론짓고

<sup>168</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, UN 관리, 2005년 3월  
10일.

<sup>169</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 베이징/서울, 2004년  
10월/11월.

<sup>170</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 한국개발연구원 관계자,  
서울, 2004년 10월.

<sup>171</sup> Jae Bong Ro and Choong Yong Ahn, "North Korea's  
Tasks for Economic Reconstruction" in Choong Yong Ahn  
(ed.), *North Korea Development Report, 2002/03* (서울,  
2003년 8월), p. 535.

<sup>172</sup> Frederick Nixon and Paul Collins, "Economic reform in  
North Korea", Hazel Smith, Chris Rhodes, Diana Pritchard,  
and Kevin Magill, *North Korea in the New World Order*  
(London, 1996), p. 165.

<sup>173</sup> Tony Michell, Managing Director, Euro-Asia Business  
Consultancy, at "Workshop on Economic Reform and the  
Development of Economic Relations Between the EU and  
the DPRK", Pyongyang, 2004년 9월 2일.

<http://www.delkor.cec.eu.int>.

<sup>174</sup> 북한에 투자한 사람들의 경험을 다룬 2개의 조사  
결과에 대한 요약은 보려면, Tait, "Playing by the rules in  
Korea", op. cit.

<sup>175</sup> Nixon and Collins, "Economic reform in North Korea",  
op. cit., p. 159.

있다. 이 보고서는 북한이 현대식 네트워크경영을 익힌다면 현재 낭비되고 있는 에너지의 25~30%를 절약할 수 있다고 추정했다.<sup>176</sup>

## E. 정실 자본주의

거시적인 수준에서 북한정부는 무역을 상호이익을 얻기위한 경제거래로 보기보다는 정치적책략의 성공으로 다루는 경향이 있다. 장기적으로, 북한이 정치보다는 이윤에 따라 움직이는 외국인들로부터 자본을 얻고자 한다면, 국제적사업기준에 따를 필요가 있을 것이다.

경제의 모든 부문에 실재하는 특정한 부패는 똑같이 치명적이다. 기근이후 시장활동이 늘어나면서 당과 안보관리들이 자신들의 사회적지위나 신분을 특혜적접근과 지대추구에 이용하게 되었다.<sup>177</sup> 영국 워릭대학의 국제관계학교수이며, 전(前) 세계식량계획 북한담당자였던 헤이젤 스미스(Hazel Smith)는 약 15 만명으로 추정되는 북한의 보안요원들이 중국 밀입국지원, 관세회피, 밀수와 같은 불법적행위로 이익을 얻기위해 자신들이 갖고 있는 외부접촉과 수송에 관한 특권과 당국의 동향에 관한 정보를 이용하고 있다고 주장했다.<sup>178</sup>

평양시민들은 비공식적 연결망과 부패가 새로운 체제에 이미 심각하게 뿌리내렸다고 말한다. 북한의 맥락에서 “개혁”이라는 단어를 사용하기 싫어하는 한 외교관은 다음과 같이 말했다. “개선조치는 오로지 상류층들이 이제는 공식적으로 인정되는 시장에서 자신들의 몫을 가져가도록 돕기

위해 구상되었다. 체제는 스스로 정경유착망을 만들고 있다. 정실 자본주의가 만연해있다.”<sup>179</sup>

심지어 북한에서 사업을 하는 중국인도 사업상대가 아니라 정부관리와 거래를 하는 것에 좌절감을 표했다. 선물과 상납으로 계속 돈을 갈취당한다는 것이다.<sup>180</sup> 게다가, NGO와 긴급구호기구들은 비싼 선물을 주는 것같은 지리한 “신뢰구축”과정을 거쳐야 한다. 한 인도주의단체의 활동가는 다음과 같이 적고 있다. “강경파와 온건파사이의 차이는 없다. 다만 뇌물을 받는 사람과 그렇지 않은 사람이 있을 뿐이다.”<sup>181</sup>

<sup>176</sup> "EC-DPRK Country Strategy Paper 2001-2004," op. cit., p. 22.

<sup>177</sup> Rebecca MacKinnon, "Interview with Hazel Smith: A view from inside", 2004년 2월 5일, <http://nkzone.typepad.org>.

<sup>178</sup> Hazel Smith, "Brownback bill will not solve North Korea's problems", <http://www.janes.com>, 2004년 1월 21일.

<sup>179</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 평양주재 유럽외교관, 2005년 3월.

<sup>180</sup> "PRC Businessmen Cite Corruption as Major Obstacle to DPRK Investment", FBIS translated text, 2005년 2월 4일.

<sup>181</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 워싱턴 DC, 2003.

#### IV. 국제사회의 정책 대응: 강압 혹은 협력?

국제사회의 대북포용정책의 의의는 북한지도부가 그동안 해온 것처럼 지대추구와 정권의 부를 위한 원조를 남용하지 않고, 심도깊은 체제변화를 보증하고 새로운 구상들을 받아들이고자 하는가에 달려 있다. 이는 이미 원조기관과의 상호대화에서 분명해지고 있다.<sup>182</sup> 한국과 개인투자자들은 북한정권의 전략은 여전히 경제개혁과 개방에 맞서면서도, 외부자원을 구하는 것이라고 본다. 핵무기프로그램에 대한 북한의 도발적행동은 북한이 요구하는 개발원조는 말할 것도 없고, 북한에 긴급구호를 하고자 하는 동정적인 기부자들까지도 난처하게 한다.<sup>183</sup>

북한정부의 태도가 변하더라도 시장경제제도와 민주주의 신장, 인권개선에 대한 약속없이 지속가능한 발전은 어렵다는 인식이 광범위하다.<sup>184</sup> 미국

<sup>182</sup> 긴급식량원조에서 기술원조프로그램으로 자신들의 요구를 옮겨가면서 북한이 NGO 관계자들의 비자재발급을 거부하고 이동과 긴급구호관리를 제한하게 되었고 원조기관과 북한의 관계는 2004년 9월 이후 한층 악화되어왔다.

<sup>183</sup> 2005년 2월 10일, 북한은 핵무기를 보유했음을 처음으로 선언했다. 북한의 분명한 이전 언급은 "핵무기프로그램"이었다. 또한 핵위기해결을 위한 6자 회담참가를 무기한 연기했다.

<sup>184</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, (Arrow, 2000) 이 가장 잘 알려진 예이다. Dani Rodrik, "TFPG Controversies, Institutions and Economic Performance in East Asia", National Bureau of Economic Research Working Paper No. 5914, Cambridge, Massachusetts, 1997는 동아시아국가들 사이의 경제성장률차이를 사회제도 질로써 잘 설명한다. Robert E. Hall and Charles I. Jones, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, February 1999, pp. 83-116 생산제도와 사적소유가 인적, 물적자본의 축적을

과 EU는 북한의 인권상황에 대해 강경한 입장을 취해왔다.<sup>185</sup> 미국은 6자회담을 인권과 인도적 관심사를 포괄하는 장으로 넓히고자 한다. 또, 북한전역에 단파라디오를 반입해 정보를 제공하고, 북한인권을 개선하기 위한 단체들을 지원하고, 북한주민들의 미국망명을 쉽게 해 결과적으로 북한 체제를 아래로부터 흔들어서 민주적변화를 추진하려고 해왔다.<sup>186</sup>

포용정책의 문제점에도 불구하고, 한국과 중국이 북한의 지속적인 경기하락을 반전시키기 위한 행동을 취하지 않을 가능성은 대단히 낮아 보인다. 북한의 무역수치가 보여주듯이, 북한정권에 대한 경제적포용은 핵위기가 심화되는 동안에도 확대되고 있다.

북한사회내에 시민사회가 부재하고, 시민들과 외부의 접촉이 정부에 의해 독점되며, 핵협상의 복잡하고 어려운 속성상 북한의 경제이행에 의미있는 선택지는 주로 강압, 포용, 교착상태로 제한되어 있다. 교착상태는 예측가능한 미래의 정책방향이 될 가능성이 높긴 하지만, 그것으로는 핵위협도 해결못하고, 경제개선도 못한다. 제재는 경제를 더 악화시킬 것이다. 핵위기가 심각한동안은 상당한 자원이전과 같은 의미있는 포용은 이뤄지지 않을 것이고, 이뤄져서도 안된다. 그러나 몇 가지 사전조치들을 통해 북한으로 하여금 자신이 무엇을 필요로 하는지, 핵협상타결로부터 무엇을 얻고자하는지, 만약 실패할 경우 무엇을 잃게되는지를 깨닫게 할 수 있다.

육성하고 궁극적으로 전체 생산력과 국내 생산량을 늘린다는 결론을 133개국 연구에서 보여준다.

<sup>185</sup> "북한자유화법안"은 2003년 11월 미 상원의원 샘 브라운백이 제출했고 부시대통령은 2004년 10월 좀 더 완화된 북한인권법안에 서명했다.

<sup>186</sup> H.R. 4011, "The North Korean Human Rights Act".

## A. 제재?

북한경제의 취약성때문에, 제재를 통해서 좀 더 신속하고 만족할만한 변화가 가능할 것이라고 생각하는 경향이 있다. 적어도 1991년 이후로, 공공연하게 북한의 태도변화가 아니라 완전한 “체제붕괴”를 목표로 북한과 국제사회의 모든 교류를 봉쇄하는 것이 지지를 받아왔다. 이는 주로 워싱턴의 몇몇 정책집단들의 입장이었다. (행정부가 계승되지 않았는데도)<sup>187</sup> 이는 경제원조, 에너지, 사업, 수출등을 규제해 북한정권이 만족하고 있는 현재의 상태를 깨고, 궁극적으로는 쿠데타, 봉기 혹은 항복중 하나의 방법으로 새로운 지도부구성을 도모하는 것으로 이어진다.<sup>188</sup>

제재가 핵폐기와 체제변화를 동시에 이룰 수 있을 것 같지 않다. 제재는 목표가 상대적으로 온건할 때에만 효과적인 경향이 있다.<sup>189</sup> 북한의 행위에 대한 목표를 설정할 때 북한의 핵프로그램이 야기한 우선적인 안보 및 확산위협이 의미하는 바는, 그런 위기해결이 정권교체에 선행되어야 한다는 점이다. 현재 북한정권의 생존연장을 보장받기 위해 경제적자원과 핵무기를 교환하는 것이 협상에

포함되어야 하고 아마도 그렇게 될 것 같긴 하지만, 그렇더라도 핵위기해결이 선행과제다.<sup>190</sup> 만약 제재가 사용된다면, 그것의 당면 목표는 북한의 비핵화를 유지하는 것이어야 한다.

핵위기의 복잡성을 차치하더라도, 북한경제의 구조는 제재주장에 대해 특별한 어려움을 보여준다.<sup>191</sup> 미얀마에 대한 국제위기감시기구의 보고서에도 나왔듯이, 제재를 받는 국가가 제재를 가하는 측의 요구에 따라왔을 때 입게 될 손해보다, 제재로 인한 손실비용이 크지않으면 변화가 일어나기 어렵다.<sup>192</sup> 주로 스스로의 선택에 따라 북한은 아직도 전세계에서 가장 폐쇄적인 경제들중 하나이다. 북한은 연료와 식량에 대한 대외의존도가 높기때문에, 이 분야에 대한 제재는 북한의 작은 무역량보다 지렛대로서 더 큰 의미가 있을 수 있다. 그러나 이런 공급을 중단하는 것은 북한공업, 농업, 주민, 초기시장경제에 대재앙을 가져오는 반면, 정권에는 아마 별 영향을 끼치지 못할 것이다. 이는 1990년대 중반 기근으로 증명되었다.

북한의 무역수치를 볼 때, 중국과 한국이 마약과 무기수출봉쇄에 협조하지 않고 이들 나라가 제공하는 원조와 무역을 차단할 하지않는한, 의미있는 제재정책을 수행하는 것은 불가능하다는 것을 알 수 있다. 미국만의 일방적인 제재는 별로 효과가 없다.<sup>193</sup> 여기서 제재효과를 제한하는 또다른 난관

<sup>187</sup> 미국기업연구소(AEI) 연구원 니콜라스 에버슈타트(Nicholas Eberstadt)는 가장 활동적인 붕괴 옹호자이다. 그의 연구주제는 다음과 같다, "The Coming Collapse of North Korea", *Wall Street Journal*, 1990년 6월 26일, and *The End of North Korea* (Washington DC, 1999).

<sup>188</sup> Nicholas Eberstadt, "The Persistence of North Korea", *AEI Policy Review*, 2004년 10월 7일. 에버슈타트와의 좀 더 자세한 인터뷰는 다음을 보라. "Korea Expert Says Seoul Must End 'Masquerade' of Bilateral Relations", *조선일보*, 2004년 12월 13일.

<http://english.chosun.com/w21data/html/news/200412/200412130026.html>.

<sup>189</sup> Gary Clyde Hufbauer et al, *Economic Sanctions Reconsidered* (Washington DC, 1998), and Kimberley Ann Elliott, "Economic Leverage and the North Korean Nuclear Crisis", *International Economics Policy Briefs*, No. PB03-3, Institute for International Economics, 2003년 4월.

<sup>190</sup> 국제위기감시기구 보고서, *북한 : 핵협상을 위한 다음 단계*, op.cit.

<sup>191</sup> 북한에 대한 제재의 적절한 사용이 국제위기감시기구의 다음 보고서 주제가 될 것이다.

<sup>192</sup> Crisis Group Asia Report N°78, *Myanmar: Sanctions, Engagement or Another Way Forward?*, Yangon/Brussels, 2004년 4월 26일.

<sup>193</sup> 이런 주장은 심대한 경제적 충격을 줘 목표를 거의 달성한 제재가 하나밖에 없다는 구체적인 제재연구의 통계적증거로 뒷받침된다. Meghan L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*, (Brookings: Washington DC, 2003), p. 27.

이 돋보이게 된다. 바로 제재소요비용문제이다.<sup>194</sup> 중국과 한국은 북한을 개혁·개방하고 싶어하지만 명시적 또는 암묵적으로 북한붕괴정책은 꺼려한다. 중국과 한국은 북한의 갑작스런 변화가 최선의 경우에도 엄청난 규모의 불안정한 경제유민을 발생시키고 최악의 경우에는 그들 국가 옆에 중무장한 실패한 국가(failed state)를 만들게 된다는 것을 두려워한다.<sup>195</sup> 특히 한국에서는 북한과 어느 정도로 협력을 추구해야 하는지에 대해서 분명한 의견들이 있다. 한국사회의 상당히 많은 사람들은 여전히 북한의 의도에 대해 상당한 공포와 의심을 지니고 있다. 그러나 북한붕괴와 급격한 재통합은 최악의 시나리오이며 어떤 경우에도 피해야 한다는 초당적합의가 존재한다.<sup>196</sup>

일본이 대북압력을 위한 좀 더 현실적인 수단을 제공하지 않는다. 앞서 밝혔듯이, 일본은 북한이 무역흑자를 기록하는 유일한 나라이며, 그래서 북한의 중요한 경화공급원이다. 일본은 재일조선인들의 친북조직인 조총련에 의한 송금과 기술지원을 막을 수 있다.<sup>197</sup> 그러나 북한은 외국국적선박을

이용하여 홍콩, 마카오, 방콕을 경유해 활동하거나, 비공식적으로 송금하거나 현금으로 보내는 방법으로 일본의 독자적제재를 교묘히 회피하는 능력을 보여줬다.<sup>198</sup> 2005년 3월 통과된 선박유탁손해보상보장법은 보험에 가입되어 있지 않은 100톤 이상되는 선박의 일본입항을 금지하고 있다. 비록 명백한 제재는 아니지만 95% 이상의 북한선단의 일본입항이 금지되어 일본에 7천 2백만 달러어치를 수출하던 북한의 해산물무역에 가장 큰 타격을 입혔다.<sup>199</sup> 반면에 중국은 2002년과 2003년 사이에 이미 7천 7백만달러 상당의 북한산 해산물수입을 증가시켰는데,<sup>200</sup> 이는 북한 정부가 대일수출에서 입을 손실보다 더 많은 양이다.

심지어 제재에 대한 강력한 지역적 지지가 이루어질 것이라는 힘든 가정을 하더라도, 제재는 북한에서 발생하고 있는 초기 시장활동들을 질식시킬 것이다. 이를 정당화시킬 수 있는 유일한 가능성은 북한의 핵무기 프로그램을 포기시키기 위해 군사력을 사용하지 않는 한도 내에서 압력을 강화하는 경우 뿐이다.

<sup>194</sup> Elliott, "Economic Leverage and the North Korean Nuclear Crisis", op. cit.

<sup>195</sup> 북한붕괴가 세계 10위의 규모의 한국경제발전에 내포한 위협을 인식하는 것은 신용평가기관들이 한국의 신용등급을 평가할 때 북한의 경제적안정성을 염두에 둔다는 것이다. 2003년 11월에 Standard & Poor's는 높은 통일비용때문에 이스라엘, 말레이시아, 헝가리와 같은 등급인 A 마이너스로 한국의 장기적인 외채전망 등급을 하향조정했다. "S & P Warns of N. Korea Failure", <http://www.cnn.com> 2003년 11월 3일.

<sup>196</sup> Crisis Group Briefing, *Korea Backgrounder*, op. cit. 그러나 몇몇 워싱턴의 관계자들은 핵위기가 몇 달 안에 더 심각해지고 미국이 압력을 가하면 한국도 결국 미국의 안보를 위협에 빠뜨리지 않게하기 위해 체제붕괴가 아닌 특별히 핵포기에 제한된 제재를 지지할 것이라고 본다.

<sup>197</sup> 2002년 4월에 일본 정부는 북한으로의 송금을 동결하기 위해 송금이 가능한 얼마 안되는 은행중

하나인 아시카가은행에 압력을 가했다. 2003년 4월에 일본에서 북한으로 가는 화물수송에 대한 엄격한 감독이 이루어졌다. Bertil Linter, "Tokyo Begins to Apply Pressure to the North Koreans in Japan", *Wall Street Journal*, 2003년 3월 25일.

<sup>198</sup> "North Korean Companies and Commercial Activities in Southeast Asia", presentation in Tokyo by Bertil Linter, Jane's Consultancy Senior Analyst, 2003년 10월.

<sup>199</sup> 북한선단의 2%인 화물선 17척을 제외한 모든 선박이 이 조건을 충족시키지 못했다. 일본 국토교통성에 따르면, 2004년 3월의 115척보다 줄어든 29척만 2005년 3월에 일본 항구입항을 허가받았다. Kanako Takahara, "Veiled North Korea sanction takes toll on port calls", *Japan Times*, 2005년 4월 6일.

<sup>200</sup> Data from KOTRA, op. cit.

## B. 개혁의 촉진

핵문제의 교착상태가 해결되지 않고, 북한 정권의 심도깊은 개혁약속이 없고서는 직접적인 기술이전, 특히 금융원조는 불가능하다. 그러나 북한정권에는 거의 도움이 되지 않지만 북한의 빈약한 시장메커니즘을 강화하는데 상당한 도움을 줄 수 있는 원조를 제공할 수 있는 중요한 기회는 있다. 사적영역의 성장과 2002년 이후 그 합법화는 처음으로 지배엘리트 이외의 개인이나 집단을 직접 도울 수 있는 기회를 열게 되었다. 여기에는 개혁 지지층이 포함될 수 있다.

### 1. 변화의 선도그룹 형성

김정일 스스로 더 심도깊은 개혁안들을 제출하고 있으며, 북한전문가들은 아래로부터의 개혁 더구나 대중혁명<sup>201</sup>이 일어날 정치적공간은 거의 없다고 보고있다. 하지만 다른 체제 이행국가들의 경험은 변화를 지지하는 세력을 형성하는 것이 최종적으로 변화의 결정이 이뤄질 때, 개혁의 속도와 성공에 직접적으로 기여하게 된다는 것을 보여준다.<sup>202</sup>

2002년 이래로, 북한 관료들은 경제와 관련된 주제에 대한 해외연수를 받도록 강제되었다. 이것은 중요한 차이이다. 이전에 북한체제는 지배체제의 안정화, 합법화를 강화해 줄 것으로 기대되는 지역에서만 외국금융이나 기술수용을 장려했다. 금융과 경영학같은 사회과학적훈련은 정

치적 우호국에서만 허용되었다.<sup>203</sup> 한 서방외교관은 다음과 같이 이야기한다.

이전의 접근법은 김일성이 완벽한 사회를 창조했고 변화는 정치적으로 의심받았다. 북한사람들과 변화에 대해 이야기할 수 없었다. 왜냐하면 북한사람들은 변화에 관심을 가지는 것이 금지되어 있었기 때문이다. 또한 북한사람들은 이미 모든 것을 알고 있으며, 완벽한 체계를 가지고 있기 때문에 배울 만한 것은 하나도 없다고 생각하였다. 그러나 2002년 중반경, 갑자기 모든 사람들이 변화에 대해 이야기하고 있었고, 다른 나라로부터 배운다는 것은 받아들일만한 것이 되었다.<sup>204</sup>

평양 거주자들과 정기적 방문자들이 전하는 일화는 많은 교환학생들이 더 깊은 구조적 변화에 대한 확고한 대변자로 돌아온다는 것을 보여준다.<sup>205</sup> 중국이나 러시아에서 공부, 여행 또는 사업을 하면서 외국매체를 접할 수 있던 북한인들이나 중국국경 근처에 사는 북한인들사이에서 다른 세계와 북한 바깥소식, 대안적 체계에 대한 인식과 정보가 증가하고 있다.<sup>206</sup>

대부분 정부재정지원을 받지 않는 NGO와 학술기관에 의해 중요한 프로그램과 학술교류가 성공적으로 운영되고 있다.

<sup>201</sup> John Feffer, "The Forgotten Lessons of Helsinki", *World Policy Journal*, 2004년 가을.

<sup>202</sup> 소련의 문화, 학술, 과학분야 교환학생들 수천명은 냉전기간동안 변화를 지지하는 중요한 역할을 했고 소련이 해체된 이후 요직을 차지했다. Yale Richmond, *Cultural Exchange and the Cold War: Raising the Iron Curtain* (Penn State Press, 2003). 중국의 덩샤오핑은 삶의 형성기인 1920년대 초반을 프랑스에서 보냈다.

<sup>203</sup> Kyung-Ae Park, "North Korea's Non-Governmental Foreign Contacts", *The Korean Journal of Defence Analysis*, Vol. XII, No. 2, 2000년 겨울.

<sup>204</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 외교관, 서울, 2004년 11월.

<sup>205</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 협력프로그램 조직가, 외교관, NGO 활동가, 학자들, 서울과 베이징, 2004년 10월-2005년 3월.

<sup>206</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 한국 사업가, 서울, 2004년 12월.

## NGO 프로그램들

- 캘리포니아에 있는 미연방의회 기금인 아시아재단(Asia Foundation)은 1999년과 2002년 사이에 베이징과 상하이에서 50여 명의 북한사람들을 위해 교육세미나를 열었으며, 더 확대할 의사를 표현했다.<sup>207</sup>
- 캘리포니아에 있는 노틸러스 연구소(Nutilus Institute)는 1997년과 2001년 사이에 중국과 미국에서 열린 회의와 교육 과정에 북한의 에너지전문가대표단을 초청했다.<sup>208</sup>
- 독일의 프리드리히 나우만 재단(Friedrich Naumann Foundation)은 2004년 7월에 EU와 함께 경제개혁에 대한 4일간의 워크숍을 열었다. 이 워크숍에는 유럽과 아시아의 이행경제에서 활동한 바 있는 유럽경제학자대표단과, 북한에서 이미 활동중인 사업가들, 유럽 외교관들, 그리고 경제사안을 다루는 연구소와 정부부처에서 온 70명 이상의 북한관리들이 참석했다. 나우만 재단은 더 작은 규모의 회계와 은행분야의 단기 교육코스를 운영했다.<sup>209</sup>
- 북한은 2004년 제네바 다자협상실습연구소(CASIN)가 주최한 세미나에 7년 전보다 더 많이 참석하였는데, 구체적으로 경공업성, 무역성, 채취공업성, 외무성등 폭넓은

부처의 상급 중견 외교관 14명이 초청받아 참석하였다.<sup>210</sup> 다자협상실습연구소는 처음으로 교육과정에 상업외교, 유엔, 시장경제의 원칙, 국제무역과 지속가능한 개발, 양자-다자무역체계 그리고 지역무역협정과 국제금융기구의 개발원조에 부가되는 조건들을 포함했다.<sup>211</sup>

## 학술교류

- 북한학생들은 경영대학원(MBA)에서 인권에 이르는 주제들을 호주국립대, 시드니대, 워익대, 에섹스대와 그 밖의 서구 연구기관들에서 학위를 받고 단기코스유학을 하고 있다.
- 2002년 이후, 독일학술교류처(DAAD)는 독일대학과 평양의 연구기관사이의 학생교류를 후원해왔다.<sup>212</sup>
- 스톡홀름 경제대학의 학자들과 이행경제전문가들은 평양, 하노이, 스톡홀름 등지에서 북한의 관료, 학자들에게 경제학의 원리를 가르쳐왔다.<sup>213</sup>
- 블라디보스톡의 극동대는 김일성대와 교환학생프로그램을 2003년에 시작했는데, 여기에는 한국과 북한학생이 모두 포함된다.<sup>214</sup>
- 미국의 시러큐스대학과 평양의 김책공대는 공동연구계약을 체결하고 북한학생들은

<sup>207</sup> 아시아재단 총재 더그 비라이터(Doug Bereuter)는 북한이 제안한다면 아시아재단은 북한학자를 위한 연수프로그램을 다시 시작할 준비가 되어있다고 말했다. "북한 학자 미국 연수 계속 지원", *중앙일보*, 2005년 3월 29일.

<sup>208</sup> <http://www.nutilus.org>.

<sup>209</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 울리히 니만(Ulrich Niemann), 프리드리히 나우만 재단, 서울, 2004년 10월 15일.

<sup>210</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 정승호, 한국개발연구원 지식협력 프로그램, 서울, 2004년 12월 7일.

<sup>211</sup> Centre for Applied Studies in International Negotiations, <http://www.casin.ch/news/cds/presentationdprk04.html>.

<sup>212</sup> Richard Stone, "A Wary Pas de Deux", *Science*, Vol. 315, 2004년 9월 17일, p. 1,703.

<sup>213</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 스웨덴 외교관과 스톡홀름경제대학 관계자들, 베이징/서울, 2004년 10월/ 11월.

<sup>214</sup> Stone, "A Wary Pas de Deux", op. cit.

뉴욕에서 공부중이다. 헨리루스재단과 포드재단이 이 사업을 후원했다.<sup>215</sup>

좀 더 개방적인 태도로 변하긴 했지만, 북한의 교육프로그램 수용력이 항상 좋은 것은 아니다. 북한과 교육프로그램을 제공한 교육기관들은 북한측이 가능한 기회를 잡지 못하고, 충분한 투명성이나 성실성을 보이지 않는다는 것을 알게 되었다. 영어교육은 여전히 가장 요구되는 프로그램이다.<sup>216</sup> 북한은 이탈리아 건축교육에 유학 보내는 것은 지원하나, 여전히 경제학과 관련된 프로그램을 후원하는 것은 꺼려한다.<sup>217</sup> 심지어 프로그램이 성공적으로 조율된 뒤에도, 북한학생들은 해외에서 항상 보호자와 함께 있어야 하며, 다른 학생들과 떨어진 곳에 살아야 한다. 교육과정 출석률은 완벽한 것에서부터 전혀 나오지 않는 것까지 다양하다. 평양에 소환되어 '사라지는 것'과 다시는 소식을 들을 수 없는 경우도 자주 있다.<sup>218</sup> 이런 장애물에도 불구하고 학술 교류는 북한 정책결정의 핵심에 도달할 수 있는 중요한 수단이며, 그 중요성이 간과되어서는 안 된다.

## 2. 시장경제 지원

시장체계를 건설하면 보다 심도깊은 개혁을 위한 추진력을 더하게 된다. 하노이의 경제학자는 베트남 이행의 초기 단계를 다음과 같이 적었다 : "나중에 가장 핵심적인 것은 시장진입과 기술을 얻기 위해 개방하는 것이었다. 큰 영향을 만들어낼

수 있는 큰 사안들에 대한 것이다. 그러나 그대가 내기업분야가 적절하게 작동하는 것을 도와주는 것만으로도 얻을 수 있는 것들이 많다."<sup>219</sup> 북한은 베트남보다 훨씬 강력한 중앙집권화와 권위주의를 이뤘고, 농업분야는 더 작았다. 그러나 두 나라는 모두 저기술산업분야에서 최저임금으로 일할 준비가 된 거대한 노동력이 있고, 개혁이전 자신의 잠재력을 한참 밑도는 생산량을 얻었다는 점에서 공통된다.

북한에 대한 외국투자는 뉴스와 정보흐름을 규제하는 정부의 능력을 감소시키고, 외국인들과의 상호교류를 확대시키고, 현행 북한체계의 부족한 점을 부각시키는데 중요하다. 이런 체제침식의 확인한 예는 중국 무역상이 들어온 휴대전화이다. 중국 무역업자들은 지상통신선이 없는 상황에서 사업을 수행하기 위해 휴대전화를 사용했다. 휴대전화를 따로 두는 것으로 보이는 관리들을 포함해 2만명 정도되는 북한사람들이 휴대전화를 사용하는 것으로 보인다.<sup>220</sup> 2003년에 중국 휴대전화회사들이 북한 국내로 깊숙이 확장하는 시장진출을 의도하면서 북한국경을 따라 관련 건물들을 짓기 시작했다. 그리고 통제되지 않고 감시받지 않는 전화들이 일본, 중국, 한국을 향해 자주 발신된다.<sup>221</sup>

시장경제를 지원하는 것은 반드시 몇몇 한국자선단체와 기업들이 이미 했던 것처럼, 직업교육기관을 운영하기 위해 이미 만들어진 회사를 들여보내는 것을 뜻하는 것은 아니다. 만약 투자가 하늘에서 떨어진 것처럼 들어온다면, 참고(결과)만 바라보는 심성, 즉 실제로 물건과 가치들이 만들어

<sup>215</sup> "The KUT/SU Research Collaboration Project Status Report: July 2004", <http://www.nautilus.org/DPRKBriefingBook/economy/30-KoreaSociety.html>.

<sup>216</sup> "Report on a visit to the Democratic People's Republic of Korea", part of the University of Cambridge East Asia Institute's constructing confidence project on economic and academic engagement with the DPRK, 22-29. 2004년 5월.

<sup>217</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 유럽학자, 서울, 2005년 1월 26일.

<sup>218</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 크리스토퍼 휴 (Christopher Hughes), 워익대, 코벤트리, 2004년 12월 21일.

<sup>219</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 국제금융기구 컨설턴트, 하노이, 2005년 3월 16일.

<sup>220</sup> Rebecca MacKinnon, "Chinese Cell Phone Breaches North Korean Hermit Kingdom", *YaleGlobal Online*, 17 January 2005, <http://yaleglobal.yale.edu>.

<sup>221</sup> Donald Kirk, "New Agent of Change in N. Korea: cell phones", *Christian Science Monitor*, 2004년 12월 15일.



지는 방법을 존중하지않게 할 위험이 있다. 단기적으로는 산업생산을 가로막는 주요기반시설의 장애물을 해결하는 것에 집중한다면 좀 더 실용적인 기여가 가능할 것이다. 작동조건을 개선하고 산출을 빠르게 하면서도 비용이 적게 드는 기반시설개선의 예는 다음과 같다.

- 재단장. 북한의 전력발전소들은 대부분 1950년대와 1960년대 세워졌고 수명이 거의 다 되었다. 낙후한 시설들의 문제점은 낮은 질의 연료를 사용하고, 파손부품을 대체할 여분의 부품이 부족해서 더 심각해졌다. 화력, 수력 발전 모두 새로운 전력발전소들이 정말 필요하다. 게다가, 북한의 배전체계는 수십년동안의 관리소홀과 낙후된 부품으로 인해 좋지 않으며 송전선부터 중계국까지 거의 전부 다시 세울 필요가 있다.
- 효율성. 전기는 전통적으로 국가가 무상으로 제공해왔다. 계량기를 설치하고 소비자들에게 사용요금을 요구하는 것은 가망 없는 길로 들어서는 것이다. 다른 저비용의 효율적인 수단은 더 좋은 절연재와 현대적이고 효율적이고 활용가치가 높은 제품을 제공하는 것이다.<sup>222</sup>
- 재생에너지. 북한은 수력, 풍력, 지열, 조력 발전과 같은 재생에너지에서 상당한 가능성을 갖고 있다. 수력발전 이외의 다른 것들은 그 가능성을 거의 사용하지 못하고 있다. 재생에너지원은 군사용으로 전환하기 어렵다는 장점도 있다.<sup>223</sup>

- 교육. 이미 서술했듯이, 2001년 EU 보고서는 현대적인 에너지와 수송망 경영교육이 25~30% 절약을 가져올 수 있다고 추정했다.<sup>224</sup>

### 3. 포괄적 수요 평가 착수

개혁에 대한 약속이 취약했던 다른 나라들에서는, 변화와 해외원조에 대한 지원은 주로 성장에 대한 제도적인 제약과 경제를 실질적으로 분석할 수 있는 국내적 능력을 개발하는 것에 초점을 맞춰왔다.<sup>225</sup> 베트남에서는 이러한 접근을 통해 역량배양을 위한 국제적인 노력이 정치적으로 가능해졌을 때, 많은 경우 관리들이 이미 베트남이 필요로 하는 것이 무엇이며, 어떤 기관이 원조를 가장 잘 제공할 수 있는지를 알고 있었다.<sup>226</sup>

북한의 오랜 요구는 국제금융기관과 함께 협력하여 포괄적인 경제평가를 하는 것이다.<sup>227</sup> 이를 준비하기 위해 국가, 지역, 가계수준에서 자세한 조사가 수행되어야 한다. 이러한 조사들은 북한 체제가 경제상황과 투자의 우선순위를 이해하는데 큰 도움을 줄 것이다.

1995년 이후 북한에서 활동하고 있는 인도주의 기관들은 “모든 자료를 국가안보라는 틀을 통해서 재해석하고, 심지어 기본적인 미시사회경제적통계수치마저 적들에게 이용될 수 있다고 생각하는” 정부와 관계하면서 생기는 문제들을 지적하고

<sup>224</sup> See Section III D and fn. 173 above.

<sup>225</sup> Raymond Mallon, "Managing Investment Climate Reforms: Viet Nam Case Study", draft case study prepared as input for the World Bank's World Development Report 2005 on Investment Climate, Growth and Poverty, 2005년 1월 17일.

<sup>226</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 국제금융기구 컨설턴트, 하노이, 2005년 3월 16일.

<sup>227</sup> Bradley Babson, "The International Financial Institutions and the DPRK: Prospects and Constraints", Institute of Asian Research, University of British Columbia, 2002, p. 22.

<sup>222</sup> David von Hippel et al., "Modernising the Agreed Framework", Nautilus Institute, 2001년 2월 16일, <http://nautilus.org/archives/papers/energy/ModernizingAF.PDF>

<sup>223</sup> David Von Hippel and Peter Hayes, "North Korea and Renewable Energy", *Science*, Vol. 307, 2005년 1월 14일, p. 207.

있다.<sup>228</sup> 그러나 동시에 인도주의적기관들의 경험은 오랜 기간동안 인내심을 가지고 개입한다면, 개선된 활동관계를 얻을 수 있다는 것을 보여준다.<sup>229</sup> 2002년 이래로, 세계식량계획(WFP), 유엔식량농업기구(FAO), 그리고 유엔아동기금(UNESCO)은 전례없이 가정조사 접근권을 얻었다. 1997년 초반에 유엔개발계획(UNDP)은 국제통화기금(IMF)에 제출할 기본적인 거시경제정보를 모으기 위해 북한당국과 함께 작업할 수 있었다.

## V. 미래를 위한 대비

많은 장애물에도 불구하고 주요 UN 기구와 국제 금융기구, 관련 개별국들이 할 일을 지금부터 준비하기 시작해야만 하는 중요한 이유가 있다. 북한의 제도적 취약성 정도와 북한관리들의 국제 기준에 대한 이해부족을 감안할 때, 미래에 협력 관계를 쉽게 만들기 위해서는 가장 기초적인 지원에서조차 갈 길이 멀다는 것을 알 수 있다. 최근 북한을 방문한 개발기구관련자들은 그들이 만난 북한관계자들이 이행이나 발전과 관련된 진행과정에 대해 거의 이해하지 못하고 있다고 보고하고 있다. 그들은 현장에서의 지원이 가능하기 전에 먼저 그런 것들에 충분히 익숙해지는 것이 선행되어야 한다고 제안한다.<sup>230</sup> 불안한 북한의 지배엘리트들은 앞으로 상당한 지원이 있으리라는 것을 보장받지 못한다면 심도깊고 구조적인 변화에 대한 결정을 내리지 않을 것이다. 핵문제가 해결 될 때, 국제사회가 장기간에 걸친 이행을 진지하게 지원하리라는 것을 보여주는 것은 상황을 진척시키기 위한 중요한 단계가 될 것이다.

### A. 유엔

UN이 베트남에서 담당했던 역할과 앞으로 북한에서 UN이 맡아야 할 역할사이에 중요한 유사성이 있다. 1986년부터 베트남은 중앙계획경제로부터 시장경제로 제도적이행을 해왔다. 그러나 정치적으로는 1당국가인 공산주의국가로 남아있었다. 북한에서처럼, 베트남에서도 처음에는 장기적인 계획에 따랐다가보다 증가하는 변화와 “경험으로 배운다”는데 의존했다. 베트남도 미국의 경제제재때문에 국제금융기구들과 폭

<sup>228</sup> Hazel Smith, "Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK (North Korea)", United States Institute of Peace Special Report, Washington DC, 2002년 7월.

<sup>229</sup> Ibid.

<sup>230</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 국제개발부(DfID) 관리, 런던, 2004년 12월 15일.

넓은 교류를 방해받았다. 1975년부터 1993년까지 UN은 유엔개발계획이 베트남정부가 기술 지원, 연수, 역량 배양등을 얻는 가장 중요한 원천이 되도록 하였다.

1990년까지 베트남에 있는 유엔개발계획(UNDP)은 경제복원에 집중했다. 1990년 이 기구는 고위 정책결정자들이 시장경제의 작동에 충분히 익숙하게 함으로써 경제개혁을 지원하기위해 “경제 경영강화” 프로젝트에 착수했다. 이후 교육분야 재검토, 여성, 공적행정개혁, 산업전략에 대한 프로젝트가 이어졌다.<sup>231</sup> 유엔개발계획은 베트남정부와 함께 1993년까지 경제 전범위에 걸쳐 28개의 조직보고서를 제출했고, 1985년부터 1997년 사이에 연수와 역량강화를 위해 7억달러 이상을 지출했다. 이런 활동덕분에 베트남경제가 상대적으로 매우 빠르고 성공적으로 안정화되고 이행될 수 있는 토대가 마련되었다. 또 일찍이 1990년대 초반 폭넓은 다국적참여가 가능하게 되었다.<sup>232</sup>

유엔개발계획은 1979년부터 북한에 있었다. 북한은 1991년 UN에 가입하면서, 유네스코나 유엔공업개발기구(UNIDO) 등 다른 기구들에게 문호를 개방했고, 1995년부터는 WFP나 FAO도 북한에서 활동을 시작했다. 1993년, 유엔개발계획과 유엔공업개발기구(UNIDO)는 공동으로 경영개발프로그램을 시작했다. 그러나 기근이 심했던 기간동안 유엔의 추진력은 사라져버렸고, 유엔개발계획은 주로 농업관련사업을 진행하게

되었으며, 기부자들은 긴급원조와 구호활동에 초점을 맞추게 되었다.<sup>233</sup>

2005년 초, 유엔개발계획은 북한정부와 2천만달러 규모의 이행프로그램 초기단계실행을 두고 협상을 시작했다. 유엔개발계획이 좀 더 안정적인 북한의 이행을 위해 북한의 잠재력에 직접적으로 영향을 미치게 된다면 다음과 같은 것들이 필요하게 될 것이다:

- 정부나 관료들과 좀 더 친밀한 관계를 맺어야 한다. 북한주재 유엔개발계획대표는 북한의 핵심적인 정책결정자들에게 믿음직한 조언자가 되어야 하며, 유엔개발계획은 기술원조, 연수, 자문을 구하기 위해 찾을 수 있는 곳이 되어야 한다. 또한 기업체나 아시아 각국 정부지도자들의 평양방문등 고위급 훈련프로그램의 촉진자가 되어야 하며;<sup>234</sup>
- 재정성, 국가계획위원회, 중앙통계국등에서 기본적인 각 분야별 프로그램에 필요한 자료제출, 조사, 계획수립등을 준비할 수 있는 능력을 키워야 한다; 인구조사와 북한 주민들의 삶의 질에 대한 보고서를 완료해야 한다; 국내의 연구실을 이용할 뿐 아니라 해외연수기회를 만들어야 한다. 히로시마에 있는 유엔훈련조사연구원(UNITAR)은 이 과정에서 중요한 역할을 맡을 수 있을 것이다<sup>235</sup>;

<sup>231</sup> Gus Edgren and Dharam Ghai, "Capacity Building for Eradicating Poverty in Vietnam: An Impact Evaluation of UN System Activities in 1985-1997", UNDP, Hanoi, 2001년 2월.

<sup>232</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, IFI 상담가, 하노이, 2005년 3월 16일.

<sup>233</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 전(前) UN 관리, 2004년 12월 8일.

<sup>234</sup> 1980년대 후반 베트남에서, UNDP는 싱가포르나 한국, 혹은 다국적기업의 CEO 등 걸출한 개혁가들을 하노이로 초청하는 프로그램을 성공적으로 수행했다.

<sup>235</sup> UNITAR는 개발국가들이나 이행과정에 있는 국가들에서 온 참가자들에게 프로그램, 세미나, 워크샵을

- 원조의 경우, 심도 깊은 개혁을 위해 무역을 어떻게 이용할 것인가와 지속가능하고 재생가능한 에너지생산에 초점을 맞춰야 한다.

## B. 국제금융기구

여러 국제금융기구들과 북한사이의 직접 접촉은 1997년 IMF가 평양에 진상조사단을 보내면서 시작되었다. 1998년 2월에는 세계은행이 예비사절단을 파견했다. 그 뒤로 비공식적이고 단발적인 접촉이 있었다.

아시아개발은행(ADB), IMF, 세계은행이 모두 중단기적으로 북한경제에 대부 이외의 중요한 역할을 맡을 가능성이 있다. 이는 경제평가, 정책자문, 기술지원을 포함하는 것이다. 국제금융기구들은 특정산업주제나 국제기준의 적용, 기업활동에 도움이 되는 법률에 대해서도 조언을 해 줄 수 있으며 기술지원이나 연수를 위한 보조금도 제공할 수 있다.<sup>236</sup>

북한에서 국제금융기구의 활동이 직접적으로 발전하는 데에는 법적, 정치적장애물이 있다. 핵문제가 만족스러운 진전을 보이지 않는 한, 미국은 북한경제개선을 도우려는 국제금융기구의 노력을 지지하지 않는다. 북한이 미국의 테러지원국명단에서 제외되기 전까지, 미국 재무부는 미국 국내법에 의해 북한을 지원하는 국제금융기구의 활동을 지지하지 못하도록 되어 있다. 핵위기가 악화되면 미

국은 북한에 내놓을 유인책 중에서 국제금융기구와의 직접 관계수립을 제외시킬 것이다.<sup>237</sup>

그러나 이 장애물들은 북한관리와 국제금융기구사이의 대화, 북한경제에 대한 비공식적인 연구, 시장경제에 대한 훈련과 정보준비까지 막는 것은 아니다.<sup>238</sup> 이들 분야에서의 노력은 증진될 수 있다.

- 모든 국제금융기관에 북한관련 직원이 불충분하다. 아시아개발은행의 담당자는 자신이 매달 10분정도를 북한에 관련된 업무를 하는데, 북한주민과는 한번도 연락이 이루어지지 않았다고 말한다.<sup>239</sup> 세계은행의 북한담당자리는 2003년부터 공석이다. 당장 함께 일할 가능성이 없다하더라도 북한과 관련문제들에 대해 각 기구들의 좀 더 체계적인 이해와 국제금융기구들이 언젠가 맡게 될 역할에 대한 고려가 필요하다.
- 북한이 국제금융기구의 일원이 되면 얻을 수 있는 이점을 깨닫게 하고, 이와 관련된 요구에 대한 실질적인 기대를 갖게 할 필요가 있다. 이런 성과는 북한관리들을 국제금융기구의 행사에 초대하고 (금융기구가 돈을 지불할 수 없더라도), 유엔개발계획과 공동으로 국제금융기구의 정책이나 사업, 예비경제조사에 대한 훈련을 제공하는 프로그램을 통해 얻을 수 있다.
- 국제금융기구는 지역내 어떤 곳에서도나 전체적시야로 구상하고, 다국적·지역적인 경

통해 국제사안경영과 경제, 사회개발에 대한 교육을 하는 훈련, 능력배양, 연구기관이다.

<http://www.unitar.org/hiroshima>.

<sup>236</sup> Babson, "The International Financial Institutions and the DPRK", op. cit., p. 22.

<sup>237</sup> 국제위기감시기구 보고서, *북한: 핵협상을 위한 다음 단계*, op. cit.

<sup>238</sup> Babson, "The International Financial Institutions and the DPRK", op. cit.

<sup>239</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 아시아개발은행 관리, 2005년 3월 17일.

제협력의 가능성을 증진하면서 국제경제적 포용정책에 대한 논쟁을 선도해야 한다.<sup>240</sup>

### C. 한국

한국이 북한에 기술지원과 역량배양을 위해 직접 지원하는 것은 정치적이고 역사적인 남북관계의 역동성때문에 문제가 되었다. 이행과정에서 가장 민감한 단계는 UN 이나 국제금융기구가 다루는 것이 더 나올지도 모른다. 그러나 한국은 한반도의 긴장을 완화하고 새로운 상호작용의 기회를 만들면서 최근 북한에 대한 정치적, 경제적 포용정책에서 핵심적인 역할을 담당해왔다. 변화를 향한 환경을 만들기 위해서는 이런 역할을 지속하는 것이 필수적이다. 교착상태의 핵문제를 해결해 가는 맥락에서 한국은 다음과 같은 방법으로 더 큰 기여를 할 수 있을 것이다:

- 한국기업들이 북한에 이윤지향적인 직접 투자를 더 많이 하도록 고무하여 개성특구의 확장을 계속해서 지원한다. 예를 들어 한국이 중국대신 북한에 투자할 경우 장려금을 제공하는 방법도 있을 것이다. 북한에서 이윤을 획득하는 것이 불가능한 것은 아니다. 그러나 NGO나 한국의 주요 재벌이 손해를 보면서 계약을 맺는 것이 북한에서 가능한 사업형태 중 가장 유명한 예가 되는 한 폭넓은 국제적관심을 불러 일으키거나 북한이 성장할 수 있는 기회는 거의 없을 것이다;
- 효과적인 제도의 정착을 지원하기 위해서는 북한과의 재정처리에 있어 투명성을 강조해야 한다;

- 미국, 중국, 일본, 러시아등과 북한의 비핵화를 이끌어가는 과정중에 각 나라가 맡을 수 있는 기술지원에 대해 좀 더 긴밀하게 협력한다.

### D. 일본

북일교역이 급격하게 감소했지만, 일본은 북한에게 경제적지렛대로 작용할 수 있는 중요한 여지를 가지고 있다. 일본은 북일 관계가 정상화된다면, 북한의 최대 원조국이 될 수 있을 것이다. 배상금 만도 100 억달러에 이를 것으로 보인다. 남북자 문제와 북핵문제가 이 과정에서 가장 큰 난관이다. 그러나 관계정상화가 되었을 때, 일본경제가 어디에 어떻게 투입되어야 최선의 결과를 낼 수 있을지에 대해 좀 더 진전된 계획을 수립할 긴급한 필요성이 있다. 지금 취해야 할 단계는 다음과 같다:

- 일본 해외무역기구(JETRO)연구자들을 북한경제연구를 위해 파견한다. 일본정부는 일본 사적영역의 투자가 중국이나 한국이 아니라 북한에 이루어지도록 유인할 수 있는 중요한 장려책을 제공해야 할 것이다. 그렇게하려면 이용가능한 기회가 무엇인지에 대하여 더 많은 정보가 필요하다;<sup>241</sup>
- 북한의 기반시설과 산업에 대한 연구를 시작해야 한다. 배상금의 절반 이상이 일본업자들이 북한의 기반시설 건설계약을 맺는 방식을 통해 “물품으로” 지불될 것이다. 그러나 아직 이 돈이 어떻게 사용되는 것이 최선인지에 대한 계획이 없으며, 어떤 경제

<sup>240</sup> 북한과의 지역협력을 이후 국제위기감시기구 보고서에서 다룰 예정이다.

<sup>241</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, JETRO 관리, 도쿄, 2005년 1월 24일.

분야가 가장 긴급하게 원조가 필요한지에 대한 인식도 거의 없다.<sup>242</sup>

- 외무성에서 북한의 외채를 어떻게 청산하는 것이 좋을지에 대한 논의를 시작해야 한다. 외채를 모두 탕감하는 방법이 있고, 국제금융기구에 이전하는 방법이 있다.

## E. 기타 국가

**미국.** 부시정부는 비핵화협상이 타결된다면 간접적인 원조방식을 지속하지 않을 것으로 알려져 있다.<sup>243</sup> 그러나 미의회가 부과한 한계는 미국이 북한에 기술적, 재정적원조를 제공하는 것을 심각하게 제한한다. 그럼에도, 미국은 지금까지 핵협상을 염두에 두고 북한의 경제개혁을 촉진하고 고무시켜왔다. 미국은 미국 NGO 인 머시코어(Mercy Corps)가 운영하며 연수, 교환프로그램에 대한 정보센터로 활동하는 전국 북한위원회(NCNK)를 통해 원조를 제공해왔다.<sup>244</sup>

**중국.** 중국은 자신이 가진 지렛대가 커지면서 이미 기업가들을 이용해 북한의 개혁을 진전시키도록 조금씩 밀어가고 있다. “그들(중국인들)은 북한의 상황에 대해 동정적이다. 그들이 이전에 한 번 겪어봤기 때문이다. 그러나 동시에 매우 엄격하다.” 북한에서 일하는 중국기구의 대표는 이렇게 말했다. “중국인들은 절대로 북한에 돈을 거저 주지는 않는다. 그들은 북한 역시 자금을 투입하고 스스로 배우기를 바란다.”<sup>245</sup>

**EU.** 아직 많은 북한 사람들이 중국에서 공부하고 있긴 하지만, 북한 관리들이 북한의 개혁을 도울 수 있는 경험, 언어, 현대적기술의 필요성에 대해서 얘기한다면 확실히 서구의 경험에도 많은 관심을 가지고 있다.<sup>246</sup> 북한의 외교관들은 해외에서 훈련받을 수 있는 새로운 방법을 매우 적극적으로 추구하며, 유럽은 그들이 선호하는 지역중 하나이다.<sup>247</sup> 지식협력사업과 관련된 일을 하는 한국의 분석가는 “북한사람들은 유럽인들이 자신들을 위협하지 않는다고 본다”고 말했다.<sup>248</sup> 이로 인해 단기적으로는 유럽국가들이 북한의 잠재적인 역량배양을 위해 더 많은 기회를 제공하는데 가장 적합하다. 장기적으로 EU는 2002년 핵위기가 시작되기 전에 그랬던 것처럼, 북한내에 주요 연수와 역량배양프로그램을 실시할 것이다.<sup>249</sup>

## F. 자문 그룹

이 모든 행위자들을 조정하는 것은 그 정책들이 보완적이기때문에 필수적이다. 이를 위한 한 방법은 자문그룹이나 원탁회의를 구성하는 것이다. 베트남, 스리랑카, 인도네시아 등과 같은 나라에 대한 지원을 조정할 때에도 이 방법이 사용되었다. 일반적으로 세계은행 또는 UNDP(때로는 함께)가 의장직을 맡는다. 모든 국제금융기구, 북핵 6자 회담의 당사국, 1994년 제네바합의에 따라 시작되어 반쯤 수행된 경수로사업을 다루고 있는 한반도에너지개발기구(KEDO), EU의 대표가 참여해야 한다. 이외에도 가능하다면 호주, 독일, 영국, 스웨덴, 이탈리아, 뉴질랜드, 캐나다와 같은 2차적인 행위자들도 역시 참여해야 한다.

<sup>242</sup> Ibid.

<sup>243</sup> 국제위기감시기구 보고서, *북한: 핵협상을 위한 다음 단계*, op. cit., pp. 15-16.

<sup>244</sup> <http://www.mercycorps.org>.

<sup>245</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, Kosimu Weber Liu, 환경교육미디어프로젝트, 베이징, 2004년 10월 20일.

<sup>246</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 북한관리, 2004년 12월 15일.

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> 국제위기감시기구 인터뷰, 정승호, 한국개발연구원, 서울, 2004년 12월 7일.

<sup>249</sup> "EC-DPRK Country Strategy Paper, 2001-2004", op. cit.

## VI. 결론

북한의 경제개혁은 현실이다. 특히 북한주민들에게는 더욱 그렇다. 대부분의 기업들이 이미 정부의 계획체제로부터 이탈했고, 토지는 개인영농화되었다. 소비재가 쌓여있는 시장과 새로 출현하는 외국 인투자는 북한의 시각과 북한주민들의 가치관을 변화시켰다. 한국은 여전히 북한의 적이지만 동시에 2 번째로 큰 교역상대이다. 한국인들은 DMZ 북쪽 경제특구에서 일하는 북한고용인들을 관리하기 위해 서울도심에서 버스를 타면 된다. '고난의 행군' 시대는 오래 전에 지나갔다: 지금 북한에서 가장 잘 하고 있는 사람은 새로운 체제에 가장 재빨리 적응하는 사람이다. 그러나 다른 한편 관료 체제 안팎의 많은 사람들은 현상태를 유지하기 위해 투쟁하고 있다.

많은 것들이 바뀌었지만, 북한의 지도층은 개혁의 경제적논리를 알고는 있지만 개인적으로는 구체제에 의존하고 있어 여전히 심도깊은 변화의 장애물로 남아있다. 이들은 더이상 계획경제체제가 국가를 운영하는 가장 좋은 방법이라고 생각하지는 않지만, 그렇다고 계획없이 국가가 존재할 수 있다고 생각하지도 않는다. 경제를 다시 성장시키기 위해 필요한 이념적, 사회적영향중 일부는 용인되어왔다. 그러나 시장을 유지하고 관리하는데 필요한 제도개혁은 별로 이루어지지 않았다. 심도있는 제도개혁이 이루어지지 않는 한, 북한경제는 더 불안해지고, 북한은 계속 중국과 한국의 동남에 의지할 수 밖에 없을 것이다.

핵위기가 진행중인 동안에도, 몇가지 사전조치는 시작되어야한다. 이는 북한관료들이 국제기준과 앞으로 해야 할 업무에 대해 잘 인식하도록 하는 일인 동시에, 핵협상이 타결되었을 때 변화에 대응할 것을 요청받을 조직들이 준비를 할 수 있도록 돕기 위한 것이기도 하다. 북한이 스스로 필요

로 하는 변화를 성취하기 위한 지식, 경험, 분석 기술이 부족한만큼 국제사회 역시 의미있는 대응을 할 준비가 되어있지않다. 그렇게되면 북한경제는 허약하고 제대로 작동하지 못한채 남아있을 것이며 성공적인 이행의 기회는 제한될 것이다. 2002 년이후 북한정부는 점진적이고 축적된 변화가 가능하다는 것을 깨달았다. 모든 것이 위기에 처해있기때문에 대응해야 할 시점은 막연하게 정권이 무너진 뒤인 1 주일, 1 년, 10 년, 혹은 한세대 뒤가 되어서는 안된다. 바로 지금이다.

서울/브뤼셀, 2005 년 4 월 25 일

A

