

북한의 강성국가 건설과 남북경협

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

김정일 국방위원장이 사망한 지 두 달이 지났다. 그의 갑작스런 사망에도 불구하고 북한 체제는 김정은 당 중앙군사위원회 부위원장을 중심으로 권력의 공백 메움과 후계자 지위 승계가 빠르게 진행되고 있다. 당 기관지 노동신문을 비롯한 북한의 주요 매체들은 김정은 부위원장을 최고사령관과 당 중앙위원회 수반(총비서 의미)에 이어, ‘경애하는 아버지’로 지칭하고 있다. 아버지는 아버지와 어머니를 함께 가리키는 사전적 용어이지만, 북한에서는 최고지도자를 지칭하는 용어로 쓰인다. 이로써 사실상의 김정은 시대 개막과 유훈통치의 이행을 공식 선언하면서, 그는 신년 초부터 군부대와 경제 부문 시찰 등 영도자로서의 행보를 이어가고 있다.

그러나 김 위원장 사망 이후의 단기 안정적 모습에도 불구하고, 김정은 체제의 조기 안착과 중장기적 안정성에 대해 상당수의 전문가들은 의문을 제기하고 있다. 중장기적인 체제 안정성은 지배계층의 결속과 주민들의 지지 여부가 관건이며, 특히 경제난 해결과 민심의 향배에 크게 좌우될 것으로 전망되기 때문이다. 다시 말해, 체제 안정을 위한 내부 통제 강화로 단기적으로는 가능성이 낮으나, 경제난이 지속되면 주민들의 불만 고조와 지지 약화 등으로 민심 동요와 탈북 확대 사태를 초래할

수도 있다. 이는 곧 지배계층의 균열과 갈등으로 결속력 약화의 명분을 제공함으로써, 내부 불안이 김정은 체제의 주요한 의사 결정을 지연시키고 대외 폐쇄성을 심화시킬 수도 있다. 특히 ‘경애하는 아버지’로서 인민들의 의식주를 책임져야 하는 가장의 역할을 다하기 위해서는 경제난 해결이 최대 관건이다.

김정은 시대 개막과 북한 경제

김정은 시대의 향후 경제정책 전망에 앞서, 북한이 김일성 주석 100회 생일을 기념하여 대대적인 성과를 선전할 것으로 보이는 ‘2012년의 강성대국 건설 원년’의 북한 경제 현주소를 간단히 살펴보기로 한다.

사실 강성대국에 대한 정확한 개념과 구체적 목표치를 공식적으로 발표하지는 않았다. 다만 2009년 공동사설에서 2012년 4월 김일성 주석 생일까지 경제강국 건설을 위해 달성해야 할 목표를 과거 북한 경제의 최고 수준이라고 밝혔다. 또한 김철준 북한 사회과학원 경제연구소장은 “강철, 석탄, 전력, 알곡, 비료, 시멘트 등 각 부분의 생산지표가 가장 높은 수준을 기록한 1980년대 후반기를 염두에 둔 것이라고 설명했다.

이에 비추어보면, 2010년 현재의 북한 경제는 1980년대 후반의 약 70~80% 수준에 도달한 것으로 평가된다. 대외 무역은 북중 무역과 남북 교역 증가에 힘입을 과거 수준을 상회하였으나, 원유 도입량과 강철 및 비료 생산량 등은 20% 내외로 크게 미흡한 실정이다. 다만 2011년 북한 경제는 최근 북한 당국의 경제 회복 노력에 힘입어 플러스 성장을 보인 것으로 보여 격차가 다소 줄어들었을 것으로 보이나, 여전히 1980년대 최고 수준에는 못 미친 부문이 많을 것으로 보인다.

〈북한 경제의 강성대국 도달 수준 평가〉

구 분	단 위	1986	1988	1989	2008	2009	2010	달성도	
곡물 생산	만톤	402.4	434.5	457.2	430.6	410.8	442.2	96.7%	
석탄 생산	만톤	3,750	3,382	3,508	2,506	2,550	2,550	68.0%	
발전량	억 kWh	253	279	292	255	235	237	81.1%	
원유도입	만 배럴	1,685.9	2,345.6	1,993.8	387.8	379.5	385.4	16.4%	
강철 생산	만톤	446.9	505.2	596.0	127.9	125.5	127.9	21.5%	
비료 생산	만톤	351.4	351.0	351.4	47.9	46.6	45.9	13.0%	
무 역	총액	억 달러	35.7	52.4	48.1	56.4	50.9	60.8	116.0%
	대외	억 달러	35.7	52.4	48.0	38.2	34.1	41.7	79.6%
	남북	억 달러	-	-	0.2	18.2	16.8	19.1	-

주 : 곡물은 정곡 기준

한편, 김정은 체제의 정책기조 방향은 이미 예견되기는 하였지만 김 위원장의 영결식날에 나온 노동신문 정론과 추도대회, 그리고 신년공동사설 등에서 명확히 확인된다. 북한은 김 위원장 영결식 날에 노동당 기관지 노동신문에서 ‘김정일 동지의 혁명유산’이란 제목의 정론을 통해 ‘핵과 위성, 새세기 산업혁명, 민족의 정신력’을 김 위원장의 3대 혁명유산으로 내세웠으며, 백두산혁명 가문의 계속 혁명의 철학을 강조하면서 혁명 유산을 더 풍부히 해나갈 것이라며 유훈통치가 이뤄질 것임을 거듭 시사했다. 특히, 신년공동사설은 ‘김정일 동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛내이자’라는 제목으로 유훈통치를 강조하였다.

따라서 김정은 시대의 정책 기조는 당분간은 과도기적으로 내부 체제 안정과 정비에 우선하면서 유훈통치를 내세울 것으로 보인다. 다만, 유훈통치 기간은 이전의 3년보다 짧은 1년 정도로 예상된다. 따라서 향후 김정은 체제는 정치적으로는 선군정치를, 경제적으로는 강성대국 진입 목표를 추구하면서, 핵문제는 핵보유국 주장 속에 체제 안전과 에너지 제공 요구 등의 추진이 예상된다. 그러나 체제 정비 이후에는 인민들의 지지와 가시적 성과 확보를 위해 경제난 극복과 해외 원조 확대를 위한 대외관계 개선에 본격 나설 것으로 기대된다. 다만 대외 관계에서 단기적으로는 미국과 중국 등의 국제관계와 남북관계를 분리 적용할 가능성이 높다.

〈김정은 부위원장의 유혼통치 정책 전망〉

구 분	주요 방향	세부 내용
정 치	선군정치	- 군과 당 중심의 권력 구도 유지
경 제	강성대국 진입	- 외자유치·북중경협 확대(황금평, 나선 개발 등) - 경제특구 추가 확대 - 국가경제개발 10개년 계획 이행 · 농업, 에너지, 물류단지, 철도·도로 등 SOC 확충 - 인민생활 향상, 과학기술 발전, 평양 10만호 건설 등 - 자립민족경제 건설(철·비료·섬유의 주체생산체계 구축)과 지식기반경제 건설
북 핵	한반도 비핵화	- 핵보유국 지위 주장, 핵포기 대신에 체제 안전보장 요구 - 6자회담 재개 노력과 평화적 핵개발 이용 주장
대 외	실리 균형 외교	- 북중 관계와 대중 의존도 심화와 북미 관계 정상화 - 중국, 러시아와 줄달리기의 실리 외교 추구
대 남	평화협정 체결 남북공동선언 이행	- 주도권 우위 경쟁 속에 남북 경색 지속 - 남북 경협 확대로 민족사업 발전(금강산관광, 개성공단사업)

김정은 체제의 유혼통치 전망을 경제부문을 중심으로 자세히 살펴보면, 2012년 강성국가 진입 목표 달성을 강조하면서 인민생활 향상에 역점을 두며, 이를 위해 개방 확대 조치가 예상된다. 체제 유지와 인민들의 영도, 인민의 아버지 역할을 하기 위해서는 근본적인 경제난 해결과 중장기 비전 제시가 절대 긴요할 것이다. 이를 위한 노력은 2009년부터 김 위원장의 경제 부문 현지도도가 군사부문을 초과하였고, 마지막 현지도도도 평양 광복지구 상업중심 쇼핑센터였다는 점에서 역력하다.

2012년 신년 공동사설에서도 인민생활 향상과 식량문제 해결을 비롯하여 4대 선행부문(전력, 석탄, 금속, 철도)과 기술집약형 지식경제강국 건설 및 경제부흥을 강조하였다. 더욱이 김정은 부위원장은 평화지도자와 인민형 지도자로서의 이미지 부각을 위해서는 경제 부문의 차별적 성과 도출의 필요성이 커진다. 또한 신년사에서 지식경제강국 건설 강조는 김 부위원장이 자신의 업적으로 내세우고 있는 CNC(컴퓨터 수치제어) 중심의 과학기술 발전에 역점을 둘 것임을 시사한다.

또한 후견인 그룹의 구성원 면면도 경제 발전과 개방을 강조하면서 역점을 둘 것임을 시사한다. 최측근 실세인 장성택 국방위원회 부위원장은 평양주택 10만호 건설과 황금평 및 나선·선봉 개발을 주도하고 있으며, 2002년 경제시찰단으로 남한을 방문한 적이 있다. 또한 고모인 김경희는 인민생활과 밀접한 경공업부장을 역임

했으며, 김양건 통전부장도 북한의 외자유치 한 축을 담당하고 있는 대풍그룹 이사를 맡고 있다. 또한 후견국 역할을 자처하는 중국마저도 북한에게 중국식 개혁·개방을 계속 요구하고 있다. 다만 이 과정에서 북한은 정치·경제적으로 북중 관계 밀착과 경제 의존도는 더욱 심화될 것으로 보인다. 따라서 향후 김정은 체제는 제한적이거나 대외 관계 개선을 통한 외자유치 확대 정책이 불가피할 것으로 예상된다.

그러나 남북관계 전망에 있어서는 여전히 불안하다. 우리 정부의 대응이 관건이기는 하나 북한은 내부 통치 체제 강화와 강경 이미지 부각 등을 위해 대남 강경 기조를 유지함으로써 경색 국면이 지속될 것으로 예상된다. 남한은 천안함·연평도 사태를 초월하는 정책 전환의 명분 확보가 어렵고, 북한 역시 체제 단속과 위기 관리 차원에서 내부 불만 무마를 위해 긴장을 고조시킬 가능성이 존재한다. 실제로 북한은 추도대회 직후에 최고권력기관인 국방위원회 명의로 이명박 정부와 영원히 상종하지 않을 것이라는 대남 성명을 발표했으며, 2월에도 우리 정부의 조문 태도 사죄와 6.15 및 10.4 선언 이행 의지 표명, 천안함·연평도 문제로 더 이상 북한을 비난하지 말 것 등의 9개항에 달하는 공개질문장에 대한 우리 정부의 입장 변화를 요구하고 있다.

김정은 시대의 남북 경협

김정은 체제의 남북 경협 전망은 당분간 남북관계가 불안정하고 경색국면이 지속될 것으로 보여 단기적으로는 불투명하다. 그러나 북한 경제는 심각한 식량난과 외화난, 전력·에너지난 등으로 자력갱생이 거의 불가능하며, 악순환을 거듭하는 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠져있다. 경제난 지속은 김정일 위원장의 유훈통치 방향에도 어긋날 뿐 아니라 체제 불안의 가장 중요한 요인으로 작용할 수 있기에, 김정은 체제로서도 이의 해결책 모색이 절실하다.

북한의 경제난 해결과 지속가능한 발전을 위해서는 남북 경협이 절대적으로 중요하다. 빈곤의 함정과 자력갱생이 어려운 환경에서는 외부로부터의 수혈이 불가피하

며, 부존자원 활용과 남북 경협을 통한 불균형 성장 전략이 좋은 대안이 될 수 있을 것이다. 이에 대해 남북한은 이미 북한 경제 회생과 성장 잠재력 확충을 위한 경협 활성화 방안 등을 합의하였거나 논의한 바 있다. 향후 남북한은 보다 구체적인 실천 계획을 수립하고 이행 방안을 모색해야 할 것이다.

남한 내부에서도 압박 위주의 대북 정책에 대한 전환 요구의 목소리가 커지고 있다. 현대경제연구원의 설문조사 결과(2011. 11)에 의하면 일반 국민들은 남북관계 경색의 장기화에 대해 피로감을 느끼면서 변화가 필요하다(79.7%)고 응답하였으며, 특히 전문가 조사(2012. 3)에서는 천안함·연평도 사태에 대한 사과 없이도 전향적인 관계 개선 노력이 필요하다(75.0%)고 응답하였다. 또한 여당인 한나라당(새누리당으로 당명 개정)마저 유연한 대북정책을 새로운 정강·정책으로 제시하였으며, 한국경제의 잠재성장률 하락과 섬나라 경제라는 한계 등의 돌파구 모색을 위해서는 남북 경협이 새로운 신성장 동력임은 누구나 주지하고 있는 상황이다. 따라서 단기적으로는 남북간의 기싸움으로 경협이 정체를 보일지라도 중장기적으로는 남북 경협 확대가 불가피할 것으로 전망된다.

〈북한 경제 발전 전략과 남북 경협〉

북한 경제 발전의 5대 전략	남북 경협의 역할
국민적 역량 결집 전략 - 국민적 공감대 형성대 의식 개선 운동 - 민생 경제 안정을 위한 농업 개혁	민족경제의 균형 발전과 중장기 청사진 제시 - 남북 공동의 북한경제 발전전략 수립과 새마을운동 전파(잘살아보세) - 농업기반 정비(치수·조림), 농업시설 지원
경공업 육성의 산업화 역량 확충 전략 - 수출전략산업 육성, 자본·기술 축적 - 내수(생필품난) 해결과 수출 동시 추구	북한 전용의 대규모 경공업 공단 조성 - 개성공단 인프라 활용 가능 - 수출 산업과 수출 기업 육성
선택과 집중을 통한 불균형 성장 전략 - 특구와 도약형 성장 전략 구사 - 과학기술 중시의 도약	개성공단특구 확대로 남북경제공동체 실험장 - 경의축과 동북부(원산·나선)로 특구 확대 - 중화학공업의 선택적 현대화(기간산업) - 지식기반산업 육성, 최첨단 복합단지 건설
부존자원의 산업자본 축적 전략 - 관광 및 지하자원 개발	- 관광자원 : 남북한과 동북아 연계 개발 - 지하자원 : 전력, 수송망 확충과 연계 개발 (약 7,000조원 매장, 자원외교 차원 접근)
성장 잠재력 확충 전략 - 지속발전가능한 산업 인프라 구축 - 물류중심지로의 지리적 이점 활용	- 물류망 : 남북간 및 북한내 철도·도로망 - 전력 : 발전가동을 제고, 에너지원 다양화 - 교육 : 산·학 연계의 산업전문 교육기관

향후 남북 경협 활성화의 시작은 금강산관광 재개와 개성공단사업 활성화로 본격화될 것으로 보인다. 현대아산은 개성공단을 현재의 1단계 공단 100만평(3.3km²) 수준을 향후에는 3단계에 걸쳐 공단 600만평(19.8km²)과 생활·상업도시 및 개성구 시가지 개발 등을 포함하여 2,000만평(66km²)에 걸쳐 인구 50만명의 대규모 계획도시로 개발할 계획이다. 또한 금강산관광의 중장기 개발 계획에는 2025년까지 2단계로 나누어 22.6억 달러를 투자하여 총 6억 평에 달하는 금강산관광지구 전역을 개발할 계획을 세운 바 있다. 이외에도 북한 내 특구 건설과 지하자원 개발 사업을 위한 철도·도로·발전·공항 등의 대규모 인프라 건설 부문에서도 남북 협력이 기대된다. SOC 부문에 대한 투자 협력은 이미 현대아산이 7대 사업 부문에 대한 개발합의를 마친 바 있으며, 2007년 10.4 정상선언에서 남북한 당국은 개성~신의주간 철도와 개성~평양간 고속도로 개보수, 해주항 확장과 해주특구 개발 등에 합의한 바 있다.

북한 역시 외자유치를 위한 인프라 조성을 위해 2010~20년까지 공업지구, 교통망, 5대 물류단지 조성, 에너지와 농업 개발 등 12개 분야에 총 1,000억 달러를 투자하여 경제적 면모를 일신하겠다는 야심찬 『국가경제개발 10개년 전략 계획』을 수립·발표한 바 있다. 특히 신의주~남포~평양의 서남 방면과 라선~청진~김책으로 이어지는 동북 방면을 양대 축으로 개발하고, 중국·러시아·남한과의 연계를 고려하여 신의주, 나선, 개성 등 3개 지역을 중심으로 기반 시설 확충 계획을 갖고 있다. 또한 2011년 6월에 착공식을 가진 황금평(총 16km²)과 나선 지대(총 470km²)의 경제특구를 종합산업벨트로 조성한다는 『북중 공동개발 총계획 요강』을 발표하는 등의 확고한 경제 개발 의지를 표명한 바 있다.

그러나 남북 경협 활성화를 위해서는 남북관계 개선이 뒷받침되어야 하며, 한반도의 안정적 관리가 매우 중요하다. 2012년은 한반도와 동북아의 정권교체가 이루어지는 전환기적 상황이다. 여기에 더해 김 위원장의 사망과 김정은 체제의 등장은 한반도 정세의 불안정성과 유동성을 더욱 높이는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 무엇보다도 한반도의 평화적이고 안정적 관리가 중요하며, 통일부도 2012년 업무보고에서 이를 최우선 목표로 선정하였다.

따라서 최근의 불안정한 상황들을 오히려 남북관계 개선과 대화 국면 전환의 기회 요인으로 활용함으로써, 불확실하고 불안정한 리스크 요인들을 예측 가능한 기회 요인으로 전환할 수 있는 있는 분위기 조성과 노력이 요구된다. 다시 말해 북한 체제의 연착륙을 지원하는 한편, 북한 새지도부가 새로운 남북관계 형성과 개혁·개방으로 나갈 수 있는 여건 조성을 지원하는 노력이 필요하다.

이를 위해 남북 경협이 한반도의 안정적 관리와 남한의 성장 잠재력 확충 및 통일 비용의 사전적 분산투자 지출이라는 인식의 전환과 함께, 이에 대한 국민적 공감대 형성 노력이 필요하다. 또한 남북한의 상호 신뢰 회복, 나아가 통일 환경 조성 차원에서 정경분리와 관민분리의 원칙 적용 등을 통해 남북관계 전환의 실질적 계기로 활용할 필요가 있다. 완전한 정경분리는 현실적으로 어렵겠지만, 민간 차원의 대북 인도적 지원과 경협 활성화 등의 비정치·군사 부문의 협력 확대를 통해 북한 주민들의 민심 얻기 노력이 필요하다. 이는 과거 동서독 통일 과정에서 구동독 주민들이 서독을 선택하는 데 결정적 역할을 했다는 학습 경험과 함께, 남북 경협 활성화를 통한 북한 경제의 대중 의존도 심화를 견제한다는 차원에서도 바람직하다. 더욱이 미국과 중국의 북한 새지도부 인정과 활발한 접촉 시도 상황에서 자칫 천안함·연평도 사태에 발목이 묶여 한반도 문제 해결 과정에서 남한이 소외되지 않도록 유의해야 할 것이다. 기업들도 남북관계 개선에 대비한 전략을 미리 수립하여 중요한 기회를 외국에 선점당하지 않도록 준비할 필요가 있다. **統**