

북한의 핵·경제 병진노선과 경제특구 개발의 한계*

김상훈 | 중소기업연구원 통일경제연구소 연구위원 | hmbkim@kosbi.re.kr

I. 서론

본고는 북한이 추진 중인 경제특구 정책의 성공 가능성을 검토한다. 김정은 위원장 시대의 국가, 경제, 사회의 운영 기준이라 할 수 있는 핵·경제 병진노선 하에서 외국 자본유치를 목표로 진행되는 경제특구 정책의 유효성을 살피는 것이다.

1990년대 전후로 진행된 경제 위기 여파는 북한 경제성장의 발목을 잡고 있다. 30여년 가까이 진행된 부족의 경제(economy of shortage)는 개선되지 않은 채 여러 경제개선 조치 등을 동원하여 내부의 자원을 끌어 모으며 경제활로 모색을 시도해오고 있다.

이러한 가운데 북한은 핵무력과 경제를 동시에 건설·발전시키는 노선을 채택하고 북한 사회 전체를 추동하고 있다. 본고는 항시적으로 경제적 한계상황에 처해있으면서도 핵문제를 통해 외부와 대척점을 형성한 북한이 과연 경제와 핵을 동시에 발전시키는 것이 가능할까라는 단순한 문제의식에서 출발한다. 오히려 그러한 상황에서 경제특구를 통해 외부자본을 유치하려는 북한의 시도는 다소 당황스럽기까지 하다. 하지만, 경제특구와 경제개발구를 활성화하려는 북한의 시도를 무작정적인 비판의 영역에서 판단하기 보다는 특구 개발의 배경, 의도, 한계점 등을 보다 정치(精緻)한 수준에서 살필 필요가 있다. 이러한 노력은 북한의 변화와 경제발전을 촉진하기 위한 우리의 역할을 살피기 위한 작지만 중요한 시도가 될 것이다.

* 본고는 한양대학교 아태지역연구센터에서 주최한 「체제전환국의 경제특구 정책과 북한」 제하의 학술회의(2016. 12. 2)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

II. 핵·경제 병진노선의 이해

1. 핵·경제 병진노선의 전개

2013년 3월 31일 개최된 당중앙위원회 전원회의는 핵무력 건설과 경제발전을 함께 추진한다는 이른바 핵·경제 병진노선을 채택하였다.¹⁾ 북한은 이 노선이 강성국가로 발전함에 있어 경제발전과 국방력 강화의 최대효과를 이루기 위한 노선임을 강조하면서 적은 비용으로 방위력 강화를 통해 북한의 경제건설과 인민생활 향상을 이룰 수 있다고 주장하였다.²⁾

실상 이 노선은 1962년 12월 개최된 당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의를 통해 채택된 국방건설과 경제건설의 병진노선을 계승한 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 당시 중소분쟁을 비롯한 국제환경 악화에 기인한 국방력 강화 방침에 따라 중공업 우선 정책은 한층 강화되었으며 그 결과로써 인민경제가 발전하는데 다소 제약을 받더라도 국방력을 강화해야 한다는 방침에 따라 결정된 것이다.³⁾

다만, 핵·경제 병진노선이 이전의 그것과 차이가 있다면, 대상과 목표 그리고 우선순위에서 다소 차이가 있는 것이라 할 수 있다. 요컨대, 1960년대 이후 진행된 국방·경제 병진노선은 중소분쟁에서의 생존 그리고 남한이라는 적대국과의 경쟁을 위해 국방분야의 발전이 요구되었던 것이고 국방력 강화를 위한 수단으로 내부 자본의 축적(중공업 우선주의 등)을 독려하기 위해 추진된 것이라 할 것이다. 반면, 김정은 위원장이 직면한 적대국이 한국뿐만 아니라 미국이라는 점에서 원거리 타격력을 갖추면서도 외교적 효과를 보장하는 전략적 군사수단이 필요했기 때문에 핵무기의 완성이 요구된 것이라 할 것이다. 물론 북한이 핵무장을 시도하는 것은 체제안정을 위한 시도이다. 1차적으로는 강력한 전략적 무력을 확보하고 궁극적으로는

<표 1> 국방·경제/핵·경제무력 건설 노선의 차이점

국방·경제 병진	핵·경제 병진	차이점
국방 건설	핵무력 건설	재래식 무기 확대 → 전략무기 고도화 (국방력 강화 → 외교 leverage 강화)
경제 건설	경제 건설	자력갱생 → 외자유치

1) 2013년 3월 전원회의 직후 개최된 최고인민회의 제12기 7차 회의에서는 최고인민회의 법령 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고화할 데 대하여」를 채택하면서 북한이 핵보유국임을 법제화하였다.

2) 『연합뉴스』, 2013. 4. 21.

3) 양문수, 『북한경제의 구조』, 서울대학교 출판부, 2004. 3, p.81.

북미관계 개선을 위한 지렛대로서 역할을 핵무력에 기대한다 할 것이다.

한편, 그간 지속적으로 추진된 여러 경제조치는 결국 북한 내 자원을 끌어 모으기 위한 조치라 할 수 있다. 그러나 북한 경제가 더욱 복잡한 이해구조를 형성하면서 국가주도의 자본축적이 더욱 어렵게 되었으며 결국 외부에 의존하는 자본축적 전략을 취하게 되었는데 그 경제건설 전략이 바로 중앙과 지방급 경제특구 건설이라 할 수 있는 것이다. 이전에 시행된 경제건설이 내부 자본축적에 집중하였다면 현재 핵·경제 병진노선을 통해 추진되는 경제건설은 경제특구 등을 통한 외부 자본유치에 집중한다 할 것이다.

2. 핵·경제 병진노선의 성과

이러한 부침 가운데 북한은 자국이 핵보유국이 되었다고 밝히면서 핵보유국이 된 것은 핵·경제 병진노선을 추진했기 때문에 가능했다고 밝혔다.⁴⁾ 덧붙여 핵·경제 병진노선 추진을 통해 경제강국 건설의 확고한 담보가 마련되었을 뿐만 아니라 핵무력 건설분야에서도 소형화·경량화·다종화된 핵탄두 생산능력을 갖추게 되었다며 핵·경제 병진노선의 성과를 제시하기도 하였다.

북한이 주장하는 핵·경제 병진노선의 성과를 뒤로하고 실제 최근 몇 년간 북한에서 나타난 경제건설, 핵무력화의 성과를 외부 시선을 통해 검토해 본다.

우선 북한 경제는 2010년 이후 플러스(+) 성장으로 전환하면서 약 1% 내외의 경제성장을 지속해 왔다. 2012년 김정은 위원장의 집권 이후 농림어업을 제외한 모든 산업의 성장률이 지속적으로 증가하는 성과를 보이기도 한다. 최근 한국은행이 발표한 2016년 북한 실질 국내총생산(GDP) 역시 전년 대비 3.9% 증가한 것으로 추정될 정도로 북한의 경제상황은 다소 개선되고 있는 것이 분명하다. 그러나 무역과 FDI 유입량 모두 중국이 90% 이상을 차지할 정도로 중국에 의존도가 절대적으로 높아 북한 경제의 위험요인 중 하나로 자리잡고 있다.

북한이 핵무력화에 근접하였다는 점에는 국제사회의 의견이 모아졌다 하겠으나 다만 그 양과 성능에 대한 의견 차이가 존재한다.⁵⁾ 핵무력의 정량적 평가가 아니더라도 북한이 시도하는

4) 『연합뉴스』, 2016. 5. 10.

5) 북한이 보유한 핵무기 수에 대한 최근 논의를 살펴보면, 미국의 헤리티지재단(Heritage Foundation)은 북한이 현재 8개의 핵무기를 보유하고 있으며, 로스앨러모스 핵연구소(Los Alamos National Laboratory)는 2016년 현재 20개의 핵무기를 그리고 존스홉킨스대학 한미연구소(38 North)는 2020년경 최대 100개의 핵무기를 북한이 보유할 것으로 전망하기도 하였다. 국내에서도 일부 연구자들은 2020년말까지 최대 79개의 핵무기 제조가 가능할 것으로 전망하고 있다. Heritage Foundation, '2017 US Military Strength Index', 2016. 11. 16 (<http://index.heritage.org/military/2017/>, 검색일 : 2016. 11. 17); 이상현, 「북한 비핵화 관철을 위한 추진전략」, 대통령직속 통일준비위원회 외교안보분과 공개세미나, 2016. 10. 18.

핵무력 건설은 정치·외교적 부문에서 충분한 성과를 내는 것으로 보여진다. 예컨대, 2016년 초, ‘핵무기 개발 선포기’라는 조건을 협상 조건으로 제시하지 않은 가운데 북한과 미국이 평화협정 체결을 위한 협의를 시작한다는데 합의했다는 소식이 전해졌다.⁶⁾ 합의내용이 언론에 노출되면서 본 협상은 물밑으로 가라앉았지만 북한이 핵을 평화협정 체결의 지렛대로 충분히 활용하고 있음을 확인할 수 있었던 것이다. 핵무력의 고도화라는 1차적 목표에 집착하기 보다는 북미관계의 고도화를 목표로 발전시킨다는 점을 인식할 때 북한의 핵무력건설 노선은 이미 의미있는 성과를 거두고 있는 것이다.

한편 핵무력을 통해 국방비를 절감하고 이를 인민경제생활 개선으로 돌리겠다는 북한의 입장을 상기하면서 최근 북한의 국방비 변화 추세도 함께 살펴보면, 결과적으로 국방비 절감에 효과를 거둔 것 같지는 않다. 한국은행이 발표한 북한의 예산규모는⁷⁾ 매년 9.5%씩 증가한 것으로 나타나 2015년도 북한 예산은 약 68.6억달러인 것으로 나타난다. 북한이 매년 예결산 보고에서 제시한 북한의 군사비 비중은 전체 예산에서 약16% 이하로 채택되는데, 이 비중을 북한 예산에 대비하여 북한의 국방비를 추산해 보면, 매년 9.5%씩 증가하여 2015년도에는 약 10.8억달러 수준의 국방비를 쓰는 것으로 나타난다.⁸⁾ 추산된 군사비에 주목하기 보다는 전체 예산에서의 비중 그리고 군사비의 연평균 증가율을 볼 때 북한의 군사비가 핵무기 완성의 대가로 감소하였다고 주장하기에는 다소 어려운 것으로 나타나고 있다. 오히려 2006년 당시 4.8억달러이던 북한 군사비가 2015년에는 11억달러에 육박하면서

<표 2> 북한의 예산규모 및 군사비 비중

	단위	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	CAGR
예산 규모 ¹⁾	억달러	30.0	32.2	34.7	36.6	52.4	58.4	62.3	67.6	71.2	68.6	9.6
군사비 비중	북한 발표(% ²⁾)	15.9	15.7	15.8	15.8	15.8	15.8	15.8	16.0	15.9	15.8	-
	금액 환산 (억달러, 필자 추정)	4.8	5.1	5.5	5.8	8.3	9.2	9.8	10.8	11.3	10.8	9.5

주: 1) 결산기준, 북한원 기준 대비 환율 적용

자료: 1) 한국은행 북한통계(<http://kosis.kr/bukhan/index.jsp>, 검색일: 2016. 11. 17)

2) 매년 5월, 북한 전원회의에서 발표하는 예산 지출계획 기준(각년도 『노동신문』 등 참조)

6) *Wall Street Journal*, 2016. 2. 21.

7) 북한예산(결산기준, 북한원)을 북한환율로 나누어 환산. 한국은행 남북한의 주요경제지표 비교(<http://www.bok.or.kr/broadcast.action?menuNavid=2236#fNote1>, 검색일: 2016. 11. 17).

8) 북한 외부에서 관찰된 북한의 군비 지출액은 이와 다소 차이가 난다. 예컨대, 미국 국방성이 발표한 '2015년 세계군비지출무기이전보고서(World Military Expenditures and Arms Transfers 2015)'에 의하면 북한의 군비 지출액은 매년 40억 달러 내외인 것으로 나타난다. 자료에 따르면 2002년부터 11년간 북한은 연평균으로 40억 4천만 달러, GDP의 23.8%를 군사비로 사용하여, GDP비율로 세계 1위인 것으로 나타난다. 또한 2006년부터 자료가 존재하는 2012년까지 군비지출액의 연평균 증가율은 -1%인 것으로 추산된다 (<http://www.state.gov/t/avc/r1s/rpt/wmeat/>, 검색일: 2016. 11. 10).

9년 사이에 2배 이상 증가한 것으로 나타는 것이다. 김정은 위원장 집권이후에도 군사비는 계속 증가하는 모습을 확인할 수 있다.

III. 경제건설 노선 추진 전략 : 경제특구 개발

1. 경제특구 개발의 일반적 의의

경제특구(Special Economic Zone)는 대다수 개발도상국이 외자유치와 수출산업 육성을 위해 널리 채택하는 보편적인 정책수단이다. 세계은행 태스크포스팀인 FIAS(Foreign Investment Advisory Service)는 경제특구란 “① 분명한 지리적 구획, ② 단일한 행정관리, ③ 해당 구역에 입주함으로써 얻게 되는 각종 우대 혜택, ④ 독립적인 관세구역(무관세 혜택)과 간소화된 절차”를 핵심 특징으로 하는 개발지역이라고 정의하기도 하였다.⁹⁾ FIAS(2008)는 경제특구의 15개 성공조건을 제시하기도 하였는데 이는 필수 조건, 부가 조건 그리고 입지 조건 등으로 구분된다. 그 자세한 내용은 <표 3>과 같다.

<표 3> 개발도상국 경제특구의 성공조건

구분		외국인 투자기업의 관점	해당 개도국의 관점
필수 조건	재산권 보장	- 외국기업의 재산권 보장(몰수 위험 배제)	- 좌동
	정치적 안정성	- 사회정치적으로 안정적인 환경	- 좌동
	노동력 공급	- 양질의 대규모 노동인구 존재 (대도시일수록 유리)	- 좌동 - 노동시장 형성(특구로의 노동인구 이동 허용 및 자유화)
	입지 (물류 여건)	- 투자기업 본국 및 해외시장과의 거리가 가깝고 물류비 절감에 유리한 지역(주요 항구도시)	- 해외시장만이 아니라 국내 경제 중심지와도 가까운 지역
	3통 환경	- (외국기업에 대한) 자유로운 3통(통행, 수송 및 통관, 통신) 환경의 보장	- 좌동 - 국내주민 및 국내기업에게도 자유로운 3통 환경 보장
	인프라 여건	- 전력, 도로, 용수 등 특구 내부 및 주변 인프라 원비	- 특구와 국내경제 중심지 간의 연계 인프라 건설

9) FIAS(2013).

<표 3>의 계속

구분		외국인 투자기업의 관점	해당 개도국의 관점
필수 조건	우대 혜택	- 세금 감면, 토지가격 인하 등 최대한의 우대 혜택 - 특허, 설비 및 원부자재, 부품의 수입관세 면제 혜택이 중요	- 적정 수준의 우대 혜택
	행정관리	- 합리적이고 효율적인 행정관리 서비스	- 좌동
부가 조건	노무관리	- 최대한 자유로운 노무관리	- 국제노동기준 준수를 통한 노동자 권리 보호
	경영 관련 규제	- 특별한 규제(판로 규제, 조달 규제 등)가 없는 자유로운 경영환경	- 좌동
	업종	- 제한 없이 입주	- 환경오염 등 부정적 외부효과가 예상되는 업종은 제한, 그 외에는 최대한 자유롭게 입주 허용
	내외자 기업 대우	- 외자기업에 대한 우대 - 국내기업 입주도 허용	- 국내기업 입주 허용, 장려 - 내외자 기업 동등 대우
	상사 분쟁	- 공정하고 효율적인 분쟁 해결 제도	- 좌동
	생활 여건	- 외국인 거주 편의 제공	- 좌동
	규모	- 입주 수요 대비 적정 규모	- 입주 수요 대비 적정 규모에서 출발하되, 장기적으로는 대규모로 확장하는 것이 바람직

자료: 이석기 외(2008)에서 재인용.

2. 경제특구 개발 배경 : 이론과 실제

가. 사회주의 계열에서의 경제특구 이론

월러스틴(I. Wallerstein)은 사회주의 계열 학자들의 종속이론(Dependency Theory)을 발전시키며 주변부 국가들이 세 가지 '상승전략'을 통해 자본축적을 이루며 국제사회 분업구조 편입이 가능함을 주장하였다. 월러스틴(Wallerstein)이 밝힌 주변부에서 반주변부로의 상승 전략은 다음의 세 가지이다.¹⁰⁾

우선 기회포착(seizing the chance) 전략이다. 19세기 러시아와 1930년대 브라질과 멕시코가 채택했던 전략으로 세계경제 수축기에 수입대체 산업화를 통해 가능했다는 것이다. 건축국면에

10) 월러스틴(Wallerstein)이 제시한 세 가지 상승전략에 대한 구체적인 내용은 다음을 참조하라. 김상훈, 「동아시아 분업구조 편입을 통한 북한경제 개선 가능성 연구」, 성균관대학교 일반대학원 정치외교학과 박사학위 논문, 2015.

접어든 세계경제하에서 약화된 중심부 국가들의 입지를 점령하는 것이다. 미약할지라도 어느 정도의 산업기반이 형성되어 있는 강력한 정부가 존재할 때 채택가능하다.

두 번째 전략은 자립(self-reliance) 전략으로 내부 자본과 자원을 토대로 20세기 초 러시아 그리고 탄자니아가 채택했던, 폐쇄적이고 국내적인 자급자족체계를 갖추는 경로를 취한다. 자본주의 체제로부터 벗어나 사회주의 경제권을 구축하여 자립성장을 추구한 방식이라 할 수 있다.

마지막 전략은 유치에 의한 촉진(promotion by invitation) 전략이다. 이는 18세기 말 스코틀랜드와 20세기 한국과 대만이 채택했던 전략으로 기회포착 전략과 두 가지 점에서 차이가 있다. 외국의 직접투자 유치는 해외 자본가들과의 보다 긴밀한 협력을 통해 이루어지기 때문에 이 전략은 세계경제의 팽창시기에 가능한 전략이다. 그러나 이러한 협력을 통한 발전은 중심부 국가들 그 자체가 어떠한 경제적 어려움을 겪게 되면 쉽게 희생될 수 있다는 문제가 있다. 이어서 이 전략은 기회포착 전략을 채택할 수 있는 국가들 보다 산업기반이 낮은 나라에서 이용될 수 있다. 경제특구 및 수출지향적 경향을 띠면서 외국자본이나 다국적기업들을 국내 생산활동에 참여시키는 형태로 나타난다.

요컨대, 기회포착 전략은 세계경제의 긴축기에 강력한 정부를 갖추고 어느 정도의 산업기반이 형성된 국가에서 선택 가능하다는 점에서 북한이 수용하는 데 분명한 한계를 가진다. 이 전략에서는 약화된 중심부 국가들의 입지를 수입대체 산업화를 통해 공략하는 방법을 추구한다. 자립 전략은 폐쇄적이고 자급자족체계를 갖춘 국가들이 추구하는 방식이다. 이 방법은 이미 북한이 수행중이며, 실패한 것으로 이해된다. 유치에 의한 촉진 전략은 세계경제의 팽창기에 산업기반이 낮은 국가에서 선택 가능하다. 한국과 대만 등이 채택했던 전략으로 경제특구 및 수출 지향적 정책을 통해 외국 자본과 기업들을 국내생산활동에 참여시키는 방법을 추구한다.

북한의 현 상황은 산업기반이 매우 낮은 상태이며 이에 따라 수입대체 산업화의 추구가 불가능하며 자급자족 역시 불가능하다는 점에서 윌러스틴이 제시한 ‘유치에 의한 촉진’ 전략 추진의 요건을 갖추고 있다. 이러한 이론적 배경은 북한으로 하여금 경제특구 개발의 충분한 동기를 제공할 수 있다.¹¹⁾

나. 북한의 내부 상황

11) 중국과 베트남의 ‘유치에 의한 촉진’ 전략 추진 배경과 경과 등에 대한 자세한 내용은 김상훈(2015)을 참조하라.

북한은 1970~80년대 사회주의 경제체제에 내재된 비효율성이 누적되면서 점차 성장침체에 진입하였다. 대외적으로는 1980년대 말 구소련을 위시한 동구 사회주의 국가들의 붕괴로 대외원조가 감소하면서 자본 및 기술 부족 등으로 인한 생산성 저하와 외화부족 등의 문제가 발생하는 등 총체적인 위기에 봉착하게 되었다.

1984년 9월 채택된 「합영법」을 포함하여 외부를 통한 자본축적 시도에 실패한 북한은 다양한 형태의 내부 경제개선 조치를 시행하였다. 2002년 시행된 소위 7·1 경제관리개선조치, 2012년 6월 28일에 발표된 조치, 2014년 5월 30일에 발표된 조치 등이 그러한 조치라 할 수 있다. 이러한 내부 경제개선 조치가 성공적인 자본축적으로 이어질지는 여전히 미지수인데, 그 근본적 이유는 북한은 정권뿐만 아니라 각 개인의 경제상황이 취약하기 때문이다. 물자를 공급하는 주체와 이를 소비하는 주체가 모두 경제력을 갖추지 못했다는 것이며, 이러한 상황에서 여러 내부 조치가 성공하는 것은 한계가 있다는 것이다.

김정은 시대 이후 외부를 대상으로 자본을 축적하려는 시도가 강조되었다. 최근 나타나는 북한의 대외경제 관계는 두 가지 방향에서 진행되고 있다. 첫째, 대외무역의 다각화와 다양화가 강조되고 있다.¹²⁾ 그러나 이 전략의 한계는 북한에서 시장 가치가 있는 상품을 생산하지 못하고 있다는 것이다. 일반적으로 사회주의 국가는 ‘판매자 주도 시장(seller market)’이 형성된 상태에서 상품에 대한 개선 의지도 부족하고 외부 바이어(buyer)에 의한 수출협상에 응할 만큼의 상품력을 갖추지 못했기 때문에 수출의욕이 사라지게 되면서 상품의 질적 개선이 이루어질 수 없는 구조를 형성해 왔는데, 북한 역시 이와 다르지 않다는 것이다.¹³⁾

경제특구의 강화는 최근 북한이 강조하는 대외경제 관계의 또 다른 수단이다. 김정은 위원장 세습이후 북한은 기존의 5개 중앙급 경제특구의 개발과 별개로 19개의 지방급 경제개발구를 신설하였다.¹⁴⁾ 중앙급 경제특구 중 나진·선봉지역은 러시아와 북한이 추진하는 ‘나진-하산 물류사업 프로젝트’에 남한이 유라시아 철도 연계 사업 추진과 맞물리면서 가장 가능성 높은 특구로 거론되고 있으며, 신의주 지역과 황금평·위화도 지역의 특구는 중국의 동북 3성 진흥계획과 맞물리면서 최근 북중간 국가급 프로젝트로 추진되었다. 나머지 지방급 경제개발구의 특징은 단기간 내에 경제적 성과를 내기 위해 지방의 실정에 맞게 구성·추진되고 있다는 점이다. 북한 당국은 각각의 경제개발구에 분산되어 적용되던 외환규정을 통합한

12) 김정은 국방위원회 제1위원장은 2013년 3월 31일 당중앙위 전원회의에서 "대외무역을 다각화, 다양화하여 적대세력들의 제재와 봉쇄행동을 짓부시고 경제강국건설에 유리한 국면을 열어놓아야 하겠다"고 밝혔으며 뒤이어 최영림 전 내각 총리도 2013년 4월 1일, 최고인민회의에서 "여러가지 무역활동을 활발히 벌러나가도록 하는 것과 함께 무역의 다양화, 다각화를 실현하고 합영, 합작을 적극 장려해야 한다"고 역설했다. 『연합뉴스』, 2014. 4. 17.

13) 코르나이(Kornai)가 지적인 사회주의 국가의 상품 시장(seller's market/buyer's market)에 대한 자세한 내용은 Kornai, J. *The Socialist System: the Political Economy of Communism*, Princeton University Press, 1992, pp.334~359를 참조하라.

14) 북한내 경제개발구 숫자에 대해서는 연구자들마다 다소 차이를 보인다. 19~21개 정도의 경제개발구가 북한내에 존재한다는 의견이 다수이지만, 내용이 확인된 경제개발구는 19개인 것으로 추정된다. 한편, 미국 존스홉킨스대학 한미연구소 커티스 멜빈(Curtis Melvin) 연구원은 북한내에 28개의 경제개발구가 설정되어 있다고 주장하기도 한다.

「외환관리규정(4개장 29개 조항)」을 2016년 4월말 제정¹⁵⁾하는 등 외국인 투자 유치 확대를 위한 노력을 강화하기도 하였지만, 2016년 실시된 4차·5차 핵실험 등의 여파로 ‘여전히’ 외국인 투자는 극히 미진한 것으로 전해지고 있다.¹⁶⁾

IV. 북한 경제특구 개발의 한계

1. 한계 1: 특구 성공조건과의 비교 - 불확실성

앞서 검토한 일반적인 경제특구 성공조건에 맞춰 북한의 경제특구 운영 상황을 평가해 보면 다음과 같은 문제에 접근하게 된다. 결론적으로 경제특구 운영 및 외자유치와 관련된 독점권을 가진 북한 당국은 풍부한 자원과 노동력을 활용하지 못한 채 경제특구 운영에서 실패한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 본격적인 추진조차 어려웠던 19개 경제개발구를 제외하고 북한이 추진해온 5개의 경제특구 운영에서 나타난 문제점을 앞서 살핀 경제특구의 일반적인 성공조건에 맞춰 비교하면 북한의 경제특구가 실패한 것은 당연한 결과일 것이다.

재산권 보장, 정치적 안정성, 인프라 여건 등의 경제특구 운영의 필수 조건은 매우 열악하며 행정 및 노무관리 등에서도 북한 정부의 간섭이 유지되었으며 상사분쟁 문제 등을 포함한 경영활동을 위한 법·제도적 장치 역시 투자 유인으로서 매력적이지 못하기 때문이다. 즉, 불확실한 제도는 북한의 경제특구 성공을 어렵게 한 중요한 요인이 된다. 특구운영의 가장 기본적인 원칙인 재산권 보장이 이루어지지 않음으로서 한반도 외부에서 바라보는 북한의 특구운영 원칙에 대한 부정적 인식을 높이는 계기가 되었다. 금강산 관광사업과 개성공단 중단 이후 북한이 취한 부동산 동결 및 몰수조치는 경제특구 운영을 위한 환경이 북한내에 이루어지지 않았음을 국제사회에 보여준 것이라 할 수 있을 것이다. 북한은 점진적인 경제개혁과 함께 추진된 중국의 경제특구 운영 사례를 비판하면서 중앙계획경제의 통제하에서 외국인직접투자를 유치하는 정책을 추진하였다. 그러나 중앙정부의 독점적 관리감독체계를 유지·강화하면서 한편으로는 기초 인프라가 열악한 북한 상황을 고려하지 않은 채 중앙 차원의 실질적 재정지원 그리고 충분한 타당성 검토가 부족한 가운데 외부 투자자를 끌어들이는 것은 쉽지 않은 것이다. 북한이 지리적 이점만 고려한 채 경제개발구를 포함한 경제특구들을 북한과

15) *Pyongyang Times*, 2016. 6. 18.

16) 북한의 경제특구, 개발구 현황 등에 대한 자세한 내용은 다음을 참조하라 이종규, 「북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점」, 『정책연구 시리즈 2015-13』, 한국개발연구원, 2015. 12.

중국, 러시아의 접경지역에 집중하면서 개발의 동력이 될 수 있는 강력한 배후지를 갖지 못한 것 역시 북한 경제특구 운영의 한계가 될 것이다. 특구 운영을 외부 자본에 전적으로 맡김에 따라 특구의 운명도 투자자의 능력과 상황에 의해 좌지우지 된 것으로 평가되기도 한다.

2. 한계 2: 외부 환경의 제약 - 핵

북한이 처한 국제 환경 제약 요소의 핵심은 당연히 북핵 문제가 되며 북핵 문제의 핵심은 북한의 핵개발 포기과 함께 미국과의 평화협정 체결이 된다. 당연히 북한은 이미 핵보유국이 되었기 때문에 자국의 핵주권은 협상대상이 아니라고 주장하면서 군축협상과 평화협정 체결을 주장하고 있다. 핵은 미국에 의한 대북공격 가능성을 낮추며 미국과의 관계개선, 체제보장을 이룩할 수 있는 수단이라고 판단하고 있는 것이다.

앞서 살핀 바와 같이 중국은 선핵개발을 이루었기에 자신들의 일정에 맞게, 자신들의 체제를 유지하면서 ‘유치에 의한 촉진’에 따라 경제특구 등을 개발하면서 성공적으로 국제사회에 진입할 수 있었다. 파키스탄은 여전히 국제사회의 제재를 받고 있지만 핵무기를 이미 보유했기 때문에 더 이상 대파키스탄 제재가 필요없다는 논의가 전개되고 있는 상황이다. 그러나 중국이나 파키스탄의 선례가 북한이 따를 전략이 될 수 없는 것은 우선 예전과 달리 지금은 핵무기 개발 능력이 있음에도 불구하고 국제질서에 순응하며 핵무기 개발을 포기한 나라가 상당수라는 점이다. 요컨대, 북한에만 특별한 예외를 줄 수 없다는 것이다. 무엇보다 동북아 지역에서 북한의 핵무장 명분이 없다. 동북아 지역은 현재 중국과 미국의 패권경쟁하에서 힘의 균형이 재편되는 상황이다. 여기에 북한이라는 변수가 개입할 여지가 없다. 북한의 핵보유를 암묵적으로라도 인정하는 순간 동북아에서 벌어질 핵 레이스(nuclear race, 군비경쟁)는 전세계적으로 확산될 것이기 때문이다. 따라서 국제사회는 북한의 핵무장을 결코 용납하지 않을 것이다.

그렇다면 북한의 비핵화 실현을 위해 북한과 미국 간의 평화협정이 체결되고 북한 핵문제가 해소된다면 과연 북한의 경제건설 노선, 경제특구 개발 정책이 성공할 수 있을까? 근본적으로 북한이 가진 높은 국가 위험도는 결국 외부 투자유치를 어렵게 하는 결정적 요인이 될 것이다. 핵 문제의 해결이 북한의 열악한 경제상황, 법·제도, 인프라 등을 개선시키는 것은 아니다. 핵 문제가 해결되어 복합적인 제재조치가 완화된다 하더라도 투자자 입장에서 북한은 여전히 낙후된, 불확실성 가득한 위험국가일 뿐이다.

3. 한계 3: 내부 환경의 제약 - 부패

법·제도, 각종 인프라 그리고 핵 문제만이 북한의 경제특구, 경제건설 노선의 걸림돌이 되는 것은 아니다. 북한이 가지고 있는 내부의 경제환경, 정치 및 체제환경 역시 그것의 발전을 가로막는 요인이 된다. 이에 대해 검토해 본다.

계획경제 시스템의 위기에 따른 북한내 시장화의 진척은 여러 연구결과를 통해 확인할 수 있다. 북한의 시장화는 소위 '돈주'라 불리는 거대 자본이 공장, 무역회사, 상점, 건설, 식당 등 공공·계획부문에 개입하면서 시장을 확대하는 등의 형태로 확장되고 있다.¹⁷⁾ 시장화의 진척은 오히려 북한 당국이 계획경제를 통제하기 어려워짐을 의미하는 것이라 할 것이다.

사회정치적으로 안정적이냐의 문제는 경제특구 성공 조건의 중요한 부분이다. 베트남의 경우 부패 등의 부정적인 내부요소가 사회전반에 만연하면서 경제개발이 저해되었듯이 북한이 시도하는 경제특구가 활성화된다 하더라도 자본축적이 부패(corruption)로 이어지면서 경제건설 노선의 자생력 확보도 불가능해지고, 정치체제 구조를 더욱 중앙화하며 폐쇄성을 강화할 수 있다는 것은 북한의 핵·경제 병진노선의 중요한 걸림돌이 될 수 있는 것이다.¹⁸⁾ 여러 언론보도나 북한이탈주민들의 증언 및 인터뷰 조사 등 내외부 관찰자들의 시선을 통해서도 북한 사회 내부의 부패상황은 충분히 확인되는 사실이다.

북한의 부패는 '퇴행적이면서 체계적인 부패'로 요약할 수 있다. 먼저 북한 부패가 내포하고 있는 '퇴행성¹⁹⁾'이 어떻게 구체화되어 나타나는지부터 분석한다. 북한의 부패가 만연하게 된 가장 근본적인 원인은 1990년대 이래로 지속되고 있는 장기적인 경제침체 국면이라고 할 수 있다. 이러한 장기적인 경기침체로 인해 북한 정권은 체제 유지를 위한 핵심집단²⁰⁾이라고 할 수 있는 기관과 관료들에게 운영자금 및 봉급을 줄 수 있는 여력을 상실했고, 부패 권한의 분배와 부패 실태의 묵인을 통해 기관과 관료들의 체제 충성도를 유지할 수밖에 없었다. 이에 따라 각종 특권기관들은 자신들에게 부여된 정치적 권력, 공적 권한 및 자산을 활용

17) 북한내 시장화 현황과 돈주의 역할과 실태 등에 대한 내용은 다음을 참조하라. 김상훈·이재호, 「통일대비 경제공동체 형성을 위한 중소기업의 역할과 정책과제」, 『기본연구 15-22』, 중소기업연구원, 2015.

18) Transparency International은 CPI를 통해 1995년부터 각 국가별 부패 순위를 매기고 있다. 2016년 기준, 북한의 순위는 174위로, 조사대상국 중 최하위를 기록하고 있으며, 이는 남수단, 아프가니스탄보다도 낮은 수준이다. Transparency International, '2016 Corruption Perceptions Index', 2016.

19) 웨드만(Andrew Wedeman)은 사회적으로 발생하는 부패의 종류를 '발전적 부패(developmental corruption)'와 '퇴행적 부패(degenerative corruption)'로 나누어 설명하고 있다. 발전적 부패의 대표적인 예로는 고도성장을 이룩한 동아시아의 대표적인 발전국가들인 한국, 대만, 일본 등과 같은 국가에서 발생했던 부패 유형이며, 퇴행적 부패는 국가 관료가 공적·사적인 자원을 일방적으로 부패 관료에게 이전하는 것으로서 이러한 약탈 구조는 재산권을 크게 침해하여 고도의 불안과 발생시킬 염려가 존재하는 부패 유형이다(Wedeman, Andrew, *Double Paradox: Rapid Growth and Rising Corruption in China*, Cornell University Press, 2012, pp.17~57).

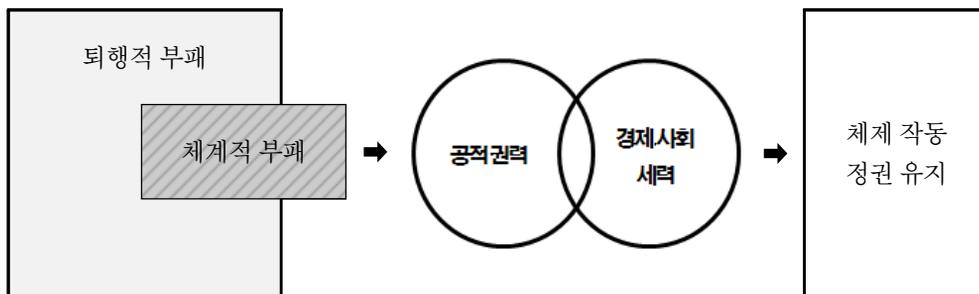
20) '핵심집단'이란 지도자가 정치권력을 획득하고 유지하기 위해 구성하는 승리연합을 형성하고 있는 세 가지 집단(① 대체가능집단(interchangeables), ②유력집단(influentials), ③핵심집단(essentials)들 중의 하나이다. 북한과 같은 독재 국가는 일반적으로 대규모의 대체가능집단에서 선발한 극소수의 핵심집단과 비교적 적은 수의 유력집단을 중심으로 국정을 운영한다(Bueno de Mesquita, Bruce and Smith, Alastair, "The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politic, William Morris Endeavor Entertainment, LLC," 2011, pp.41~49).

또는 남용하여 상업적 이득을 취하고 있으며, 간부들 개개인 역시 주어진 공적 권한을 남용하여 자신의 지대(rent)를 확보하고 있다. 이처럼 부패를 통해 획득된 자금과 자산은 충성층의 사치적 소비를 충족시켜주고 중하급자의 경우는 자신의 봉급을 마련하고 난 뒤 잉여 자금이 발생하더라도 공식적으로 특정 분야에 투자할 기회를 가지지 못하며, 투자하더라도 정치적 박해나 약탈의 위험에 노출되어 있는 형국이다.²¹⁾

‘퇴행성’과 더불어 북한 부패가 지니고 있는 또 다른 특징 중의 하나는 바로 ‘체계성’이다. 부패의 체계성이란 통치자가 그의 지지자들에게 이득을 주고 통제 및 관리하기 위해 시행하는 철저하게 계획에 입안한 부패를 의미한다. 이러한 부패 형태는 신생 민주국가들에서도 종종 시현되지만, 독재국가들로부터 발현되는 전형적인 부패 형태라고 할 수 있다.²²⁾ 보다 구체적으로 살펴보면, 김정은 위원장은 자신의 생존과 정권의 안정을 유지하기 위해 지지기반에 위치해 있는 이들에게 공적 권력을 차별적으로 배분하는데, 이러한 양상은 권력 위계를 따라 내려가면서 전사회적으로까지 확산되기에 이른다.

각계각층의 관료들은 자신이 위임받은 공적 권력을 활용해 정부의 고유재화인 인허가권과 여타 특례를 차별적으로 배분하여 주변의 하급관료, 민간인 및 관련 집단을 자신에게 의존하게 만든다. 이와 같이 통치자에 의해 기획되고 관리되는 부패는 부패 공무원의 상급자에 대한

[그림 1] 북한의 부패구조와 체제 작동의 연관성



자료 : 김상훈(2015), p.166.

21) 박형중 외, 『북한 부패 실태와 반부패 전략』, 통일연구원, 2012, p.173.

22) 박형중은 북한에서의 부패현상을 이해하기 위해서는 부패 관념과 그 효과에 대한 일반적인 인식과는 다른 방식의 관념과 인식이 필요함을 주장하며 부패의 모델을 세 가지로 구분·제시한다. 첫째, 가장 낮은 수준의 부패 유형으로서 “민주국가에서 개인적 일탈행위로서의 부패모델”, 둘째, 중간 수준으로 분류되는 유형으로서 “신생 민주국가에서 ‘국가포획’과 부패만연모델”, 셋째, 가장 심각한 유형으로서 “독재국가에서 체계적부패” 모델이 바로 그것이다. 박형중은 북한의 부패는 세 번째 모델에 해당된다고 주장한다. 본 논문에서는 이 세 번째 모델만을 제시한다. 자세한 내용을 박형중, 『정치 체제와 부패의 세 가지 모델-북한 부패 연구를 위한 이론적 모델의 모색』, 『국방연구』, 2013, pp.49~55를 참조바란다.

의존을 증가시키는 이점을 가지고 있다. 그 이유는 지도자가 어느 때든 원하는 시점에 하급자에 대한 법적 처벌과정(숙청을 포함)을 시작할 수 있기 때문이다. 이와 같은 메커니즘을 통해 전 사회적으로 부패가 고착화되며, 누구도 부패의 맥락을 벗어나서는 정상적인 생활을 영위할 수 없는 상황이 발생하게 되는 것이다.²³⁾ 결국, 이렇게 ‘퇴행적이면서 체계적인’ 북한의 부패는 북한 정권의 유지와 불가분의 관계를 맺고 있으며, 역설적이게도 북한 사회 전반에 만연해있는 이러한 부패가 정권 유지의 동력으로 작용하고 있다는 것을 알 수 있다. 이와 동시에 이 같은 부패 시스템이 지속되는 한, 경제침체가 영속화될 것이라는 것을 시사한다.²⁴⁾

북한의 이러한 부패 체계에 대한 개선 방안은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 정치체제의 전환이 필요하다. 왜냐하면 현재 북한의 정치 시스템이 변화하지 않을 경우, 현 정권에서 그들의 생존전략이라고 할 수 있는 부패 체계를 변화시킬 유인이 없기 때문이다. 두 번째 개선방안은 경제발전에서 찾을 수 있다. 현재 북한에서 발생하고 있는 부패는 더 가지려는 개인적인 사리사욕 보다는 국가체계 자체의 구조적 요인으로부터 발생하는 측면이 크기 때문에 경제발전이 이루어질 경우, ‘퇴행적이고 체계적인’ 부패 체계 아래 빈번히 발생하던 악랄적 부패들을 완화시킬 수 있을 것이다. 오히려 통치자의 입장에서 볼 때 경제난의 해소는 구조적으로 형성된 부패 체계 즉, 하부 공적권력들의 지대(rent) 추구 현상을 통제하여 정치력 강화와 의사결정력을 통치자에게 집중시켜야 하는 필요성을 획득하게 되기 때문에 북한의 부패 구조 완화 또는 해소를 가능하게 할 수 있는 것이다. 요컨대, 경제 발전을 통해 얻게 되는 과실로 통치자는 굳이 치밀하게 계산된 부패를 시행할 필요가 없어지고 정치력 강화 차원에서 부패는 적절대상이 되며, 대다수의 북한 주민 역시 부패라는 비정상적인 구조에 편입되지 않더라도 일상적인 경제생활이 가능해질 수 있다는 것이다.

V. 결어

경제특구로 대변되는 경제건설 노선은 결국 동시에 병행되어 추진되는 핵무력 건설 노선에 의해 좌절되는 딜레마에 처하게 될 것인가? 이상에서의 논의 과정은 핵무력 건설 노선이 북한의 경제특구 개발 실패의 원인이 되는 것은 분명하지만 그렇다고 해서 핵문제가 해결된다 하더라도 현재와 같은 북한경제의 상태에서는 ‘자력에 의해’ 경제특구를 성공하기 힘들 것이라

²³⁾ 박형중(2013), p.64

²⁴⁾ 박형중 외(2012), pp.168~175.

는 점을 보여주고 있다. 오히려 북한은 핵무력 건설을 더욱 강화하면서 자신들의 협상력을 높이는 과정을 지속할 가능성은 더욱 커지고 있음을 확인하였다.

사회주의 체제 연구의 대표적 학자인 코르나이(Kornai)는 사회주의 국가의 대외경제 관계에서 우선순위는 단연 정치적 기준에 종속된다고 밝힌다.²⁵⁾ 그에 따르면 사회주의 국가는 사회적 안정을 확보하게 되면 경제부문을 포함한 모든 문제에 정치적 고려가 우선된다는 것이다. 사회적 안정을 이룬 사회주의 국가가 개별국가들에게 취하는 대외경제 정책은 다소 차이를 보이는데, 선진자본주의 국가에 대해서는 매우 폐쇄적인 경제(closed economy) 정책을 취한다는 것이다. 그 결과, 구소련과 그 동맹국가들은 사회주의 외부세력 특히 선진자본주의 국가들을 사회주의 국가를 파괴하려는 세력으로 간주하면서 그들만의 무역을 진행한 것으로 코르나이(Kornai)는 지적한 것이다. 하지만, 주지하는 바와 같이 1980년대 후반부터 진행된 사회주의권 체제전환은 북한의 고립을 증대시켜왔다. 김정은 위원장 집권 이후 북한은 대외무역을 강조해 왔다. 그러나 국제시장에 진입할 매력적인 상품도, 무역 대상국도 극도로 한정된 상황에서 북한은 외자유치를 위해 경제특구를 활성화할 수 밖에 없었다. 이러한 경제특구를 통한 자본축적 전략이 성공하기 위해서는 비단 핵문제의 전향적 해결만이 강조되어야 할 것이 아니라 정치보다는 경제를 우선순위에 두며 북한 내 경제·제도적 환경 그리고 정치·체제 기준의 변화가 있을 때 가능할 것이다.

25) Kornai(1992), p.336.

참고문헌

- 김상훈, 「동아시아 분업구조 편입을 통한 북한경제 개선 가능성 연구」, 성균관대학교 일반대학원 정치외교학과 박사학위 논문, 2015.
- 김상훈·이재호, 「통일대비 경제공동체 형성을 위한 중소기업의 역할과 정책과제」, 『기본연구 15-22』, 중소기업연구원, 2015.
- 박형중 외, 『북한 부패 실태와 반부패 전략』, 통일연구원, 2012.
- 박형중, 「정치 체제와 부패의 세 가지 모델-북한 부패 연구를 위한 이론적 모델의 모색」, 『국방연구』, 2013.
- 양문수, 『북한경제의 구조』, 서울대학교 출판부, 2004.
- 양문수 외, 『2000년대 북한경제 종합평가』, 산업연구원, 2012.
- 월러스틴 외(정진영 역), 『세계체제론』, 도서출판 나남, 1985.
- 이상현, 「북한 비핵화 관철을 위한 추진전략」, 통일준비위원회 외교안보분과 공개세미나 발표자료(2016. 10. 18).
- 홍익표, 『북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향』, 대외경제정책연구원, 2013.
- 한국은행, 「북한경제성장률 추정 결과」, 각년도.
- Bueno de Mesquita, Bruce and Smith, Alastair, “The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politic,” William Morris Endeavor Entertainment, LLC, 2011.
- Depart of the Treasury, “Periodic Report on the National Emergency With Respect to North Korea,” <https://fas.org/irp/world/dprk/treasury-052115.pdf>, 2016. 5. 16
- FIAS, “Special Economic Zones: Performance, Lessons, Learned, And Implications for Zone Development,” The Multi-Donor Investment Climate Advisory Service of the World Bank Group, 2013.
- Gates, Robert M., “A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age,” *Foreign Affairs*, January-February 2009.
- Heritage Foundation, “2017 US Military Strength Index,” 2016. 11. 16.
- Kornai, J, *The Socialist System: the Political Economy of Communism*, Princeton University Press, 1992.

The Joint Operation Environment, “2008: Challenges and Implications for the Future Joint Force,” Suffolk, VA : United States Joint Forces Command, Center for Joint Futures, 2008.

Transparence International, ‘2016 Corruption Perceptions Index,’ 2016.

U. S Department of State, “World Military Expenditures and Arms Transfers 2015,” 2016.

Wallerstein, I. *The Capitalist World-Economy*, Sage Publication, 1979.

_____, *Historical Capitalism*, London: Verso, 1983.

_____, *The Politics of the World-Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

Wedeman, Andrew, *Double Paradox: Rapid Growth and Rising Corruption in China*, Cornell University Press, 2012.

<언론 보도>

『노동신문』, 「북한 전원회의 발표 예산 지출계획」, 각년도.

『연합뉴스』, 「北, 무역 다각화 강조…中 의존 줄일까」, 2013. 4. 17.

『연합뉴스』, 「北, 62년 '병진노선' 강조…국정목표도 김일성 모방」, 2013. 4. 21.

『연합뉴스』, 「北, 당대회서 노동당규약 개정.. '핵·경제 병진노선' 명시」, 2016. 5. 10.

Wall Street Journal, “U.S. Agreed to North Korea Peace Talks Before Latest Nuclear Test,” 2016. 2. 21.