

북한경제 연구의 현실과 과제

최은주 | 세종연구소 연구위원 | ej0717@sejong.org

1. 들어가며

그동안 북한 연구는 양적으로나 질적으로 꾸준히 발전해 왔다. 북한경제 분야 또한 마찬가지이다. 북한의 경제발전 전략 분석 및 변화 추세 연구와 평가, 각 시기별 경제 현황과 전망 등에 이르기까지 연구 범위도 점진적으로 확대되어 왔다. 특히 남북경제협력의 시작되면서 기존의 북한경제 연구는 그 분야를 더욱 확대하여 남과 북의 경제협력 목표와 발전 방향, 단계별 추진 방안 등에 대한 논의가 활발하게 이루어지기도 하였다.

이러한 발전을 이끌어 왔던 배경을 살펴보면, 다른 분야와 마찬가지로 북한경제에 관한 연구가 연구자들의 연구 대상에 대한 관심과 학문적 동기에 따라 이루어지기도 하였지만, 국가 차원의 관심과 정책적 요구에 부응하는 차원에서도 진행되어 왔다. 이에 따라 북한 연구는 다른 어떤 분야보다 현실의 영향을 많이 받기도 했고 역으로 관련 정책의 수립에 많은 영향을 주기도 하였다.

2018년 이후 남북 및 북미 정상회담이 성사되면서 남북관계가 개선되고 지난 8년 여 동안 중단되었던 각종 교류협력 사업이 재개될 수 있을 것이라는 기대가 높아졌다. 이러한 정세의 변화를 반영하여 북한경제 연구에서도 김정은 위원장 집권 이후에 북한이 추진해 왔던 경제정책의 성과 및 한계들을 분석하고 변화된 조건 속에서 추진할 수 있는 남북경제협력 사업에 대한 논의들이 활발하게 이루어졌다. 그러나 2019년부터 남북관계가 경색 국면으로 접어들고 북핵문제 등 외교안보와 관련한 주제들이 핵심 이슈가 되면서 북한경제와 남북경제협

력에 대한 논의는 감소하고 있다.

게다가 최근 들어 한반도를 둘러싼 정세가 급변하고 있어 주요 관심사 역시 달라지고 있다. 미국과 중국의 경쟁이 심화되고 있고, 우크라이나와 러시아의 전쟁 그리고 코로나19가 전 세계의 정치, 경제, 외교 및 안보 분야에 걸쳐 심대한 변화를 야기하고 있다. 한국 또한 이러한 변화가 한국에 미칠 영향을 분석하고 그 대응방안을 수립하는 데 대한 관심이 높아지고 있다. 그 결과 정부 차원에서 북한문제에 대한 정책적 관심은 감소하고 있다. 급변하는 세계 정세에 비해 남북관계는 상대적으로 별다른 진척을 보이지 않고 있으며, 북한의 핵실험 가능성 등 부정적인 기류가 커지면서 남북관계에 대한 국민적 관심과 기대 또한 낮아진 상황이다.

이러한 상황은 한반도를 둘러싼 주변국과의 관계를 주로 연구하는 민간연구소에도 그대로 반영된다. 세종연구소는 남북관계 및 대외관계를 연구하는 민간연구소로서 1986년에 일해재단 부설 평화안보연구소로 출범하였고, 1988년에 세종연구소로 개명하여 지금에 이르고 있다. 구체적으로는 통일, 외교안보 그리고 지역연구 분야와 관련한 정책 개발 및 제안을 담당하는 민간연구소이다. 민간 싱크탱크인 만큼 연구부문 또한 한국을 둘러싼 대내외 환경의 변화와 그에 따른 정책적 수요에 영향을 받기 때문에 최근의 급변화는 추세는 북한경제 연구활동에도 영향을 미칠 수밖에 없다. 본고에서는 저자가 재직하고 있는 세종연구소의 북한경제 연구 활동의 가능성과 과제를 정리해 보고 향후 계획을 소개하고자 한다.

II. 북한경제 연구의 현실과 과제

북한경제에 관한 연구가 이루어져 온 기간 동안 세종연구소 또한 북한경제와 관련된 다양한 주제들에 대한 연구를 지속해 왔다. 그러나 세종연구소는 통일, 외교, 안보 분야에서 한국을 둘러싼 주변국과의 관계를 연구하기 때문에 북한 또한 다양한 연구 대상 중 하나로 위치하고 있다. 그리고 북한경제는 통일 및 남북관계 부문의 하위 분야 중 하나이다. 이러한 연구환경은 북한경제 연구에 있어서 양면성을 갖고 있다.

먼저 연구소 내에 다양한 분야를 연구하는 연구자들이 모여 있어 연구 대상을 다면적으로 검토해 보는 기회를 가질 수 있다. 북한경제의 경우 북한의 정치와 안보 상황 등과 밀접하게 연계되어 있으며 주변 국가들과의 관계에도 영향을 받기 때문에 연구자들은 경제부문을 중심으로 분석해야 하지만, 관련된 다른 분야를 연구하는 전문가들과의 토론을 통해 시각을

확장할 수 있으며 이러한 논의는 대북정책을 제안하는 데에도 유용하게 반영될 수 있다.

세종연구소에서는 모든 연구자들이 다양한 국내외 이슈와 관련하여 ‘세종논평’, ‘정세와 정책’, ‘세종정책브리프’ 등의 형태로 결과물들을 발표하고 있다. 그리고 이러한 연구 성과들을 확산시키기 위해 그 결과물들을 학계뿐만 아니라 언론, 정부 기관, 해외 기관 등 해당 분야에 관심을 갖는 개인과 단위에 제공하고 있다. 즉, 북한경제에 대한 관심을 갖고 있는 모든 기관과 개인에게 결과물을 제공하기 때문에 시의성을 갖춘 주제를 선정하고 이해도를 제고할 수 있도록 내용을 구성해야 한다. 결과물을 접하는 주체들의 다양한 수요를 반영하기 위해서는 주제에 대한 깊이 있는 분석도 필요하지만, 이슈의 중요성과 제기된 배경 및 정책 수립에 있어서 고려해야 할 요인들을 정리하고 그 시사점과 정책을 중심으로 원고를 작성해야 한다. 즉, 연구소가 통일, 외교, 안보 분야 연구 결과물의 생산과 유통에 있어서 주요한 플랫폼으로 기능하기 위해서는 대중성과 전문성을 모두 갖춰야 한다.

한편, 이러한 연구소의 성격과 구조는 북한경제 분야에서 연구를 확장·심화시키는 데 일정한 제한성을 야기하게 된다. 이는 세종연구소가 한국을 둘러싼 대외관계의 전반을 다루고 있기 때문이기도 하고, 북한 연구 분야 중에서도 정치와 대외관계 부문에 대한 연구를 중심으로 이루어져 온 결과이기도 하다. 그리고 전술하였듯이 정책적 제안을 도출하는 데에 방점을 두고 연구활동이 이루어지기 때문에 북한경제나 남북경협에 대한 정책 수요가 낮은 경우에는 연구 주제를 확장해야 할 요구가 높아진다. 이에 따라 최근에는 북한경제를 중심으로 하되 환경 및 보건 분야와 같이 경제와 관련된 부문으로 연구 주제를 넓혀 나가는 방식으로 수요에 부응하고자 하고 있다.

그리고 당면하여 정책적 함의를 도출하기 어려운 주제에 대한 연구는 상대적으로 소홀해질 수 있다. 일례로 북한경제의 경우 김정은 위원장 집권 이후 최근 10여 년의 기간을 중심으로 연구가 주로 이루어지고 있다. 북한경제의 경우 큰 틀에서는 변화의 양상이 뚜렷하게 나타나지 않을 수 있지만, 1990년대부터 제도적, 정책적인 변화를 시도해 왔다. 급격한 변화를 추구하지 않는다는 측면에서 북한경제 또한 변화하고 있는 측면과 지속되는 측면이 공존하고 있다. 북한 당국의 의도와 목표, 그에 따른 선택을 보다 폭넓게 파악하기 위해서는 역사적 맥락에 대해 살펴볼 필요가 있으나, 정책적 연구에서는 이러한 부분이 상대적으로 주목받지 못한다. 연구소에서는 매년 한 편 이상의 ‘세종정책연구’를 집필하거나 ‘세종정책총서’를 발간하는 데 참여하도록 하여 연구자들이 보다 긴 호흡의 연구를 진행하도록 하고 있다.

그리고 개별 연구를 중심으로 연구가 이루어지고 있어 협업 연구가 가지는 장점을 충분히 발휘하기 어렵다. 특히 북한 연구에서도 분야별로 연구가 이루어지는 연구소의 특성상 북한경

제를 연구하는 다수의 연구자들을 확보하는 것은 현실적으로 어렵다. 북한경제를 구성하는 다양한 분야들에 대해 한 명의 연구자가 북한경제 전반을 포괄하기에는 현실적으로 어려움이 발생할 수밖에 없다. 북한경제에 대한 연구 지형 또한 ‘경제 정책 및 제도와 현황’, ‘대내 및 대외 경제’, ‘미시적 부문에 대한 연구’ 등으로 세분화되고 있다. 이러한 추세들을 고려하면 이와 관련한 각종 정보와 데이터들을 수집하여 종합적으로 분석할 필요성은 높아지고 있지만 이를 연구소 자체적으로는 포괄하기는 어려운 상황이다. 연구소 차원에서도 연구자 간 협업을 장려하면서 다양한 전문가들이 참여한 ‘세종정책총서’를 주기적으로 발간하는 등 협업의 기회를 제공하기 위해 노력하고 있다.

III. 북한경제 연구의 과제

전술하였듯이 북한경제를 둘러싼 대외적인 연구환경에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 요인들은 거의 없으며 적어도 단기적으로는 지금 상황보다 개선될 가능성이 높지 않아 보인다. 최근 북한 또한 남북관계 개선에 대한 기대나 의지를 보이고 있지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 긍정적이든 부정적이든 북한이라는 존재를 고려하지 않고는 한국의 미래를 구상하기는 쉽지 않다.

이러한 측면에서 북한경제에 대한 연구도 변화하는 추세를 반영하기 위한 노력이 병행되어야 한다. 특히 북한 또한 변화하는 대내외적인 환경을 예의주시하면서 대응해 나가고 있고, 경제부문에서는 단기적으로 어려움을 극복하기 위한 정책들을 추진하면서 동시에 장기적인 전망 계획들도 부분적으로나마 제시하고 있다. 이러한 흐름을 지속적으로 파악하면서 연구 성과들을 축적해 나가지 않는다면 특정 시점에 정책적 수요가 발생하였을 때 시의성 있게 반응하기 어렵다. 이러한 측면에서 북한경제 연구 또한 지속성을 담보할 수 있는 최소한의 토대는 유지할 필요가 있다.

세종연구소의 경우 북한경제를 연구하는 데 있어 당장의 변화는 크지 않을 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고 북한경제에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 한다는 공감대를 확대하기 위해서는 연구의 필요성을 당위로 접근하는 것이 아니라 성과를 통해 입증해야 한다. 이러한 측면에서 외부적인 여건을 고려하면서도 향후 연구소에서 북한경제 연구를 보다 심화시킬 필요가 있다. 즉, 현재 직면하고 있는 어려움을 최소화하면서 그 가능성을 확대해 나가기 위한 방안을 강구하고자 한다.

먼저 북한경제 연구의 지평을 넓혀 보고자 한다. 당면하여 제기되는 이슈들을 다루는 것도 중요하지만 분석의 깊이를 가져가기 위해서는 학술 연구도 함께 이루어져야 한다. 연구소의 특성상 정책 연구가 중심이 되어야 하지만, 학술적 연구와 정책적 연구가 완전히 분리되는 것이 아니라 상호 보완적 관계를 갖고 있기에 각 시기에 제안된 정책을 학술적 관점에서 검증하고 심화해 나감으로써 정책적 연구의 역량 또한 강화해 나갈 수 있다.

북한경제 연구에 있어서 경제를 상정하기보다는 학제 간 융합 연구에도 주의를 기울일 필요가 있다. 경제가 작동하는 메커니즘을 기반으로 연구하는 작업도 필요하지만 경제부문 또한 국가를 구성하는 한 요소로서 다른 부문과 상호작용하고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 최근에는 경제발전에도 있어서도 ‘지속가능성’을 강조하면서 경제성장, 사회의 안정과 통합, 환경의 보전 등을 종합적으로 고려하여 발전 전략을 수립해 나가고 있다. 이러한 변화는 북한의 경제운영 방식에도 반영되고 있기에 경제학, 환경과학, 과학기술 분야 등에서 이루어지고 있는 논의들을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

그리고 북한경제 연구를 최근의 세계적 추세 속에서 조망해 볼 필요가 있다. 안보와 경제 간의 상호작용의 중요성이 커지고 있는 현재 상황에 대해 장기적 구조 변화가 발생하고 있다는 시각도 존재한다. 이러한 점을 반영할 때, 북한경제 연구에서 단기적인 사건 중심의 연구도 여전히 유효하지만 구조 변화 속에서 분석할 때 북한경제의 중장기 전망에 대한 논의도 함께 진행할 수 있다. 이를 위해서는 북한경제의 현재와 더불어 과거와 미래를 함께 살펴봐야 한다. 지금의 북한경제는 과거의 경험과 미래에 대한 전망, 현재의 선택이 중첩되어 나타난 결과물이라는 점에서 연구의 시간적 범위를 넓힌다면 현재의 북한경제를 바라보는 새로운 시각도 도출될 수 있을 것이다.

마지막으로 북한경제를 연구하는 데 있어 개별 연구도 중요하지만 협업을 통해 연구자들의 역량을 강화해 나가는 것 또한 필요하다. 현실적으로 북한경제에 대한 관심이 낮아지면 그만큼 연구자들의 유입을 기대하기는 어렵다. 게다가 연구소 내에서 북한경제 연구자들을 지원하는 것 또한 쉽지 않기 때문에 연구소 간, 개별 연구자들 간의 교류의 필요성은 더 커지고 있다. 기존의 연구자들 간의 공동 연구가 주로 프로젝트를 중심으로 이루어져 왔다면, 이에 더해 지속적인 교류가 이루어질 수 있는 방안이 필요하다. 특히 중진학자와 신진학자들 간의 교류를 통해 북한경제 연구의 성과를 이어받고 발전시킬 수 있는 기회를 넓혀 나갈 필요가 있다. 연구소에서도 국내외 다른 연구기관과의 연계를 통해 연구자들 간의 네트워크를 구축하는 데에도 노력하고 있는데, 북한경제 분야에서도 활용할 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

IV. 나가며

얼마 전 노벨 경제학상을 수상했던 경제학자인 폴 크루그먼 뉴욕 시립대 교수는 뉴욕 타임즈에 “I Was Wrong About Inflation”이라는 제목의 칼럼을 기고하였다. 이 칼럼에서 그는 ‘2021년 미국의 대규모 경기부양책이 물가에 미치는 영향은 크지 않을 것’이라는 자신의 예측이 틀렸다고 밝혔다. 그는 이러한 예측 실패의 요인 중 하나로 예측 모델을 적용하는 데 있어서 과거의 모델을 사용했다는 점을 꼽았다. 불확실성이 존재하는 세계에서 완벽한 예측은 불가능하다. 특히 지금과 같이 세계가 급변하는 상황 속에서는 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고 변화하는 흐름에 조응할 수 있을 때 현실과 미래에 대한 보다 정확한 이해와 전망을 내놓을 수 있다.

현재 대내외적인 정세의 변화는 북한경제를 연구하는 데 있어 긍정적인 변화로 보기는 어렵다. 이러한 변화의 흐름을 개별 연구자나 연구소 차원에서 거스를 수는 없다. 그럼에도 불구하고 긍정적인 의미이든 부정적인 의미이든 한국 사회의 발전을 논의하는 데 있어서 북한이라는 존재를 고려하지 않을 수 없는 것 또한 현실이다. 북한 연구와 남북관계 연구에 있어서 경제부문이 갖는 의미 또한 여전히 중요하다. 북한경제에 대한 정확한 이해와 이에 기반한 전망은 대북정책의 수립에 있어 반드시 고려해야 할 요소이다.

북한경제에 대한 연구를 수행하는 데 있어서 많은 과제를 안고 있는 만큼 단기적으로 모든 것을 해소하기보다는 단계적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 정책 연구에 대한 수요에 부응하는 것과 함께 이를 창출하는 것도 필요하다. 북한경제와 관련해서도 현실의 관심사를 반영하여 연구를 수행해야 하지만, 장기적으로 제기될 수 있는 사안들을 먼저 연구하고 논의를 제기하는 것도 연구자의 역할일 것이다. 지금까지의 북한경제 연구의 성과 위에서 최근 제기되는 다양한 이슈들을 접목하기 위한 새로운 시도가 필요한 시점이다.