

## 남북한 경제통합과 북한 경제개발계획 \*

이 석 기 (산업연구원 연구위원)

### 1. 머리말

한반도 경제공동체 형성, 혹은 남북한 경제통합은 기본적으로 한반도 통일의 한 과정, 분야로서 의미를 지닌다.<sup>1</sup> 주지하다시피 통일은 정치, 경제, 사회, 문화 등 전반에 걸친 통합의 과정이며, 이들 각 분야의 통합은 서로 유기적으로 연결되어 있어 각자 독자적으로 진행되지는 않는다. 경제통합도 예외는 아니다.

다만 경제통합을 분리해서 논의하는 것은 경제통합이 다른 분야 특히 정치·군사적 분야의 통합보다 빨리 이루어질 수 있고, 또 그렇게 하는 것이 여러 면에서 바람직하다는 점에 대해서 대체로 합의가 이루어지고 있기 때문일 것이다. 바로 이러한 경제통합의 선도성 때문에 통일과정에서 남북한 경제협력과 경제통합이 강조되는 것이며, 한반도 경제공동체 형성 논의가 최근 활발하게 이루어지는 것도 이와 무관하지 않다고 할 수 있다.

그런데 남북한 경제통합에 대한 지금까지의 논의는 그 당위성에 치우쳤으며, 구체적인 전략을 도출하기 위한 연구는 상대적으로 부족하였다. 남북한 경제통합은 통일 과정으로서, 그리고 통일을 촉진하기 위한 유효한 수단으로서 그 필요성이 주장되었으며, 남북경협이 추구해야 할 최종적인 목적의 하나로 제시되어 왔다. 그러나 아직 이러한 의미를 가지는 남북한 경제통합이 어떠한 방식으로 달성되어 나갈 것인가 하는 문제에 관해서는 논의가 상대적으로 부족하다.<sup>2</sup> 남북한 경제통합의 또 다른 당사자인 북한의 경제개발에 대한 논의는 더욱 부족한 실정이다.

물론 현재로서는 남북한 경제통합이나 북한 경제개발 문제에 대한 논의가 실질적인 내용을 가지면서 진행되기 어려운 측면이 있는 것은 사실이다. 구체적인 수단을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 특히, 북한 경제개발 노선이나 전략은 그 실행 주체가 북한의 정책당국이며, 이 문제에 관하여 이들 정책당국에게 직접적인 영향을 미칠 수 있는 수단이 없다는 점을 감안한다면, 이 문제에 대한 실질적인 논의가 부족한 것은 어쩌면 당연한지도 모르겠다.

\* 이 글은 통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의(2006.4.7) 「남북경제공동체 형성전략」에서 발표된 논문입니다.

<sup>1</sup> 경제통합은 통합과정에 초점이 두어지는 개념이며, 경제공동체는 이러한 과정이 완료된 상태에 초점이 두어지는 개념이다. 여기서는 경제공동체의 형성을 위한 과정으로 경제통합을 파악하며, 따라서 두 개념을 구분하지 않고 사용한다.

<sup>2</sup> 보다 본질적인 문제인 과정으로서의 남북한 경제통합이 추구할 필요가 있는 전략인지, 그리고 그것이 가능한 것인가 하는 점에 대해서도 충분한 논의가 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다.

그럼에도 불구하고, 한반도 경제공동체론 혹은 경제통합론이 의미를 가지기 위해서는 남북한 경제통합의 과정에 관한 논의가 필요하다. 그리고 이 과정이 북한 경제의 개발과정과 분리될 수 없다는 점에서 북한경제의 개발전략에 대한 논의 역시 필수적이다.

이 논문의 주된 목적은 이러한 주제에 관한 논의가 상대적으로 부족한 현실을 감안하여, 엄밀한 학문적 접근 보다는 몇 가지 이슈들에 대한 나름대로의 의견을 제시함으로써 향후 이 문제에 대한 논의나 연구의 단초를 제공하는 것을 주된 목적으로 한다.

## II. 남북한 경제통합과 북한 경제개발

### 1. 남북한 경제통합과 남북경협

경제통합의 정의<sup>3</sup>는 다양하게 내려지지만, 남북한 경제통합은 남북한의 경제체제와 주민 소득의 차이를 해소하고, 산업간의 연관을 확립해 가는 과정을 의미한다. 이러한 통합이 진행되는 과정은 매우 다양하게 설정할 수 있지만 경제통합을 기본적으로 통일의 한 과정으로 파악하는 한 그 과정은 통일의 경로에 의존할 수밖에 없다.

통일 과정에 대해서는 여러 가지 안이 제시되고 있지만, 대체적으로 화해·협력단계, 연합단계, 통일단계의 3단계의 틀에서 크게 벗어나지 않은 것으로 보인다. 이에 따라 남북한의 경제통합 과정 역시 이에 기초하여 진행될 수밖에 없다. 그리고 남북경협은 이러한 경로를 통한 경제통합을 달성하기 위한 주된 수단이 된다.

이에 따라 통일의 단계에 따른 남북경협의 과제가 제시되어 왔다. 예를 들어 한반도 경제공동체 형성을 위한 기반조성이 주된 과제가 되는 화해·협력단계에서는 남북한 간의 신뢰구축 및 호혜관계의 구축을 위한 남북한 경제협력의 활성화가 주된 과제로 제시된다.<sup>4</sup> 이를 위해 남북경협의 제도적 장치의 마련이나, 남북한 산업협력의 추진 등의 구체적인 과제가 제시된다. 한반도 경제공동체 건설의 본격적 착수가 주된 과제로 제시되는 남북연합단계에서는 남북한 자유무역지대나 관세동맹 등을 통한 제도적 환경 구축, 교통, 통신, 전력망의 연결 등 SOC의 개발, 본격적인 산업협력 및 금융 협력 등 남북한 경제의 실질적인 통합을 위한 협력 확대 등이 구체적인 과제로 제시된다. 통일단계에서는 경제제도의 통합, 통화통합 등을 통하여 경제통합을 완성해 나가며, 교통, 통신, 에너지 망의 연결 완성, 남북한 산업구조 조정과 산업재배치를 통한 통합 경제의 발전 도모 등이 요구된다.

<sup>3</sup> 경제통합은 '국민경제 상호간에 차별이 존재하지 않는 상태, 혹은 이에 이르는 과정'으로 정의된다. 이렇게 정의된 경제통합은 정치적 통합을 전제로 할 필요가 없다. 그러나 남북한 경제통합은 통일의 과정으로서 성격을 지닌다. B. Ballasa, *The Theory of Economic Integration* (George Allen & Unwin, 1969).

<sup>4</sup> 최신림·이석기, 『남북한 경제협력 방안』(서울: 산업연구원, 2000)

<표 II-1> 경제통합의 추진 방향

| 통일의 단계  | 경제통합의 단계   |
|---------|--|
| 화해·협력단계 | 한반도 경제공동체 기반 조성 단계<br>· 신뢰관계 형성 및 호혜구조의 창출   |
| 남북연합단계  | 한반도 경제공동체 건설 단계<br>· 북한 경제의 체제전환 착수<br>시장기구 도입, 국유기업 민영화 등을 단계적으로 추진<br>· 남북한 자유무역지대 및 관세동맹의 형성<br>상품과 자본의 자유로운 이동 보장<br>남북 공동의 대외통상정책 실시<br>· 교통, 통신, 전력망의 연결<br>· 산업협력과 금융협력의 본격화<br>· 부분적 제도 단일화<br>관세, 검역, 원산지 규정 등 무역 제도, 산업표준, 특허권 등<br>산업기술 제도, 물류·유통 및 정보통신 제도 등 |
| 통일단계    | 한반도 경제공동체 완성 단계<br>· 공동시장, 경제동맹, 완전한 경제통합 등의 진행<br>노동력의 자유로운 이동 허용<br>· 단일 수송, 통신, 에너지 공급망의 완성<br>· 통화통합의 단행<br>· 경제제도의 통합<br>조세제도 및 재정체계, 은행제도와 자본시장, 노사관계 제도와<br>노동시장, 사회복지제도 등의 단일화<br>· 남북한 산업구조의 조정과 산업 재배치<br>북한 지역 사회간접자본의 전반적 확충<br>· 남북한 경제의 구조적 차이 및 소득 격차 해소  |

\* 자료출처: 최신림·이석기, 『남북한 경제협력 방안』(서울: 산업연구원, 2000)

## 2. 남북한 경제통합과 북한 경제개발

남북경협을 통하여 남북한 경제통합을 추진한다는 경제통합론은 암묵적으로 남북경협이 심화되어 감에 따라 북한의 경제가 발전되어 나가며, 북한 경제체제의 전환도 진전되어 나갈 것이라는 것을 전제로 하고 있다. 여기에는 남북경협을 통한 북한경제의 발전이 한반도 전체의 경제적 발전을 수반할 것이라는 것을 전제도 포함되어 있다.

그러나 이러한 남북통합론은 북한경제의 개발이 한반도 전체의 경제적 발전을 촉진할 것인지, 북한경제가 개발되어야 한다면 어떠한 방식으로 개발되는 것인지, 북한경제 개발을 위한 남북 산업협력은 필요한 것인지 등에 대한 실질적인 논의를 바탕으로 하고 있지 않다. 향후 한반도 경제공동체론이 실질적인 내용을 확보하기 위해서는 이러한 문제에 대한 풍부한 논의와 연구가 수반되어야 할 것이다.

## 가. 북한경제 개발은 필요한가?

북한의 극심한 경제위기에 따른 정치적 위기와 대북 지원 필요성 등이 큰 관심사로 대두되고 있어, 남북 경협을 통한 북한경제의 회복이나 성장의 필요성에 대한 명시적인 문제제기는 많지 않다. 그렇지만 남북경협을 통한 북한 경제의 개발, 혹은 그를 위한 투자나 산업협력이 오히려 통일비용만 증대시킬 수 있다는 문제의식은 분명 존재한다.

동서독 통일의 경험이 이러한 주장의 주요한 논거로 제시되고 있다. 동서독 통일 이후 당시 동유럽에서는 가장 선진적인 것으로 평가되던 구동독 지역의 산업설비가 국제 경쟁력을 전혀 가지지 못하다는 것이 판명되었으며, 그에 따라 대부분의 설비가 해체되었다. 구 동독지역에는 새로운 산업 설비가 건설되어야 했으며, 그 막대한 투자비용은 고스란히 통일비용으로 되어 통일 독일의 경제적 부담이 되었다.

현 상황에서 북한 경제개발이 불필요하다는 주장은 남북한의 경우에도 동서독과 유사한 상황이 전개될 가능성이 있다는 우려와 맥을 같이 한다. 대규모 중화학 설비 등 현재의 북한이 보유하고 있는 대부분의 설비는 낙후된 기술 수준 등으로 국제 경쟁력을 가지지 못하며, 따라서 통일시 사실상 폐기처분 되어야 할 것이다. 북한이 근본적인 개혁·개방을 추진하지 않는 한 통일 과정에서 북한지역에 신규로 투자되는 설비 역시 통일 이후 경쟁력을 갖기 힘들며, 이 역시 자원의 낭비에 불과하다는 것이다.

이러한 입장에 의하면 북한경제의 의식적인 개발 노력은 자원의 낭비에 불과하며, 남북한 경제협력은 식량난 등 북한의 극심한 경제난에 따른 정치적 위험을 완화할 수 있는 수준에 머물러야 한다는 것이다. 당연히 과정으로서의 남북한 경제통합론은 큰 의미를 가지지 않는다.

남북한 경제통합이 목적의식적으로 추구된다면, 제도적 통합이 가능한 통일 단계나 남북연합 후기단계 이전에는 남북경협, 보다 구체적으로는 남북한 산업협력이 가장 중심적인 수단이 될 수밖에 없다. 이는 남북한 경제통합이 남북한 경제간의 생산적 연관의 강화를 통하여 이루어질 수밖에 없기 때문이다.

두 경제의 생산적 연계의 확대란 두 경제가 이를 통하여 전체적으로 보다 큰 규모의 확대 재생산이 가능함을 의미한다. 이것이 가능하기 위해서는 두 경제가 비록 그 경제체제는 상이하다 하더라도 적어도 확대 재생산 구조를 확보하고 있어야 가능하다. 현재 북한경제는 이러한 확대 재생산 구조가 사실상 붕괴되었다고 할 수 있다. 따라서 확대 재생산 구조 복구를 통한 북한경제의 개발이 전제되지 않은 남북한 산업협력은 한계가 있을 수밖에 없으며, 제한적으로 확대된다고 하더라도 북한 경제의 남한경제에 대한 종속상태로 귀결될 가능성이 있다.

따라서 과정으로서의 남북한 경제통합론이 의미를 가지기 위해서는 북한경제의 개발은 필수적이다. 문제는 북한경제 개발이 남한경제, 나아가서 한반도 전체의 경제적 후생에 도움이 될 것인가 하는 점이다.

남북한 경제통합론은 정치적 통일 이전에 경제적 접촉의 확대에 의해서 남북한 간의 경제적 관계가 확대되고, 이것이 다시 정치, 사회적 통합을 촉진할 수 있을 것이라는 것을 의미한다. 이러한 남북한 경제통합론, 혹은 한반도 경제공동체 건설론이 의미를 가지기 위해서는 정치적 통일이 이루어지는데 상당한 기간이 필요하며, 남북한 경제는 적어도 상당기간 독자적인 경제로 존속할 것이라는 것이 전제가 되어야 한다.

이렇게 남북한 경제가 상호 생산적 연계가 확대되지만 상당 기간 생산요소의 이동이 완전히 자유롭지 못한 독자적인 경제로 존속한다면, 북한경제의 발전은 과정으로서의 남북한 경제통합에 필수적일 뿐 아니라, 남한 경제에도 긍정적으로 작용할 것이다.

단기적으로 북한경제의 회복 및 성장은 대북 경제지원의 필요성을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라, 경제 위기로부터 발생하는 제반 정치적 위험을 감소시킬 것이다. 이는 한반도의 지정학적 위험을 감소시켜 남한경제에 간접적으로 긍정적인 작용을 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 중·장기적으로 북한경제의 발전이 남북한 산업협력과 밀접한 연관 하에 이루어져 남북한의 산업연관이 심화된다면, 북한경제의 발전은 남한 산 자본재 수요의 증대 등의 형태로 남한 경제에 새로운 시장이나 생산요소를 제공하는 효과가 있을 것이다.

그런데 북한의 경제개발이 통일한국, 혹은 통합 경제의 국제경쟁력 제고에 도움이 되지 않는다면, 남북한 산업협력과 이를 통한 북한 경제개발의 필요성은 크게 저감된다고 해야 할 것이다.

현재의 북한 산업구조가 북한경제의 자원부존 조건에 적합하지 않으며, 비효율적이라는 것은 재론의 필요가 없을 것이다. 만약 북한경제의 회복 혹은 성장이 경쟁력 없는 산업구조가 온존된 상태에서 외부로부터의 일방적인 자원투입에 의해서 이루어진다면, 이는 자원의 낭비를 의미할 것이다.

그런데, 사회주의 경제권이 붕괴된 상황에서 외부로부터의 막대한 자원이 지속적으로 공급되지 않는 한 세계경제로부터 분리된 채 북한경제가 지속적으로 성장할 수는 없다. 현재의 북한의 왜곡된 산업구조는 자립적 민족경제건설노선이라는 내포적 공업화 전략에 기본적으로 기초하지만, 국제 가격과 동떨어진 가격구조 하에서 상호 교역이 이루어지던 사회주의 경제권의 존재와 분리할 수 없는 것이기도 하다. 사회주의 경제권이 존재하지 않는 현 상황에서 북한경제가 발전하기 위해서는 세계경제로의 편입은 불가피하다. 따라서 향후의 북한경제의 발전은 기본적으로 북한경제의 생산요소 부존조건 하에서의 국제경쟁력에 기반할 수밖에 없을 것이다. 북한경제의 발전이 북한 내의 비효율적인 산업부문의 확대를 통해서 이루어질 수는 없을 것이다.

남북한 산업협력 역시 북한경제의 생산요소 조건을 무시한 채 이루어질 수는 없을 것이다. 국제 경쟁력을 무시한 남북한 산업협력은 남한경제에 부담으로 작용하며, 지속 가능성이 없다고 해야 할 것이다. 따라서 남북 경제통합 과정을 거치면서 북한경제의 발전이 이루어진다면, 과거와 같은 비효율적인 구조 하에서의 성장과는 질적으로 다르게 전개될 가능성이 크다.

## 나. 북한경제 개발 방향은?

남북한 경제통합이 북한경제의 개발을 수반하면서 이루어져야 한다면, 북한경제의 개발은 어떠한 방향으로 이루어져야 할 것인가 하는 문제에 대한 논의가 필요하다. 구체적으로는 현재의 북한 생산요소 부존조건에 기초한 경공업 중심의 남북한 산업협력과 그를 통한 북한경제 개발의 축진이 과연 효과적인 전략인가 하는 점에 관한 대립적인 견해가 존재한다.

이는 일국적인 관점에서의 북한의 생산요소 부존조건과 통일 한국의 관점에서 생산요소의 부존조건이

일치하지 않을 수 있고, 이러한 점에서 현재의 생산요소에 기초한 경제개발이 장기적으로 한반도 전체의 생산요소의 부존조건에 기초한 경제개발이 아닐 수 있다는 주장이다. 이 문제는 현재 북한이 보유하고 있는 상대적으로 풍부한 생산요소인 노동력을 활용하는 노동집약적 산업 중심의 개발전략이 과연 바람직한가 하는 문제와 연결된다. 또한 북한지역에 대한 투자 필요성과도 연결된다는 점에서 또 다른 의미의 북한개발 불필요론과 맥을 같이 한다.

즉, 저임 노동력을 활용하기 위하여 육성된 경공업분야는 경제개발과 남북한 산업협력을 통하여 북한의 경제가 발전된다면 저임의 이점이 소멸되어 국제경쟁력이 약화될 것이며, 더구나 정치적 통일에 의해 남북한 주민간의 임금 격차가 소멸된다면 현재 남한의 한계산업과 같은 처지에 놓이게 될 것이라는 논리이다. 따라서 남북한 산업협력은 현재의 자원부존조건보다는 통일 한국의 자원부존조건에 부합되게 추진해야 하며, 중화학 공업, 첨단산업 부문이나, 사회간접자본 부문이 중심이 되어야 한다는 논리이다.

이러한 논리는 일정한 타당성을 확보하고 있는 것으로 보이지만, 적지 않은 오류의 가능성도 내포하고 있다. 우선 북한의 노동력을 활용할 수 있는 '노동집약적 산업'에 대한 협소한 정의를 지적할 수 있다. 의류 등 경공업뿐만 아니라 소위 중화학공업이나 첨단 산업분야인 기계·금속이나 전기·전자 산업에서도 노동집약적인 공정은 다수 존재한다. 이는 북한에서 상대적으로 풍부한 노동력을 활용함으로써 남한 경제의 중추 산업에서의 남북한 분업구조의 형성이 가능함을 의미한다.

둘째, 현재의 북한경제의 규모나 여건을 고려할 때, 남북한 간의 정치적 통일이 이루어지지 않는다면 북한의 임금 경쟁력은 향후 상당기간 유지될 수 있을 것이라는 점이다. 한국은행에 의하면 북한의 2004년 1인당 GNI는 914달러 정도로 추정되고 있는데, 이는 중국에 비해 낮은 수준이다. 이 조차 과대평가되어 있다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 따라서 북한의 경제개발에 따른 임금 인상으로 노동집약적 산업이 사양산업화 될 것이라는 논리는 적어도 당분간은 북한에 적용되기 힘들다. 중국이 임금 수준의 빠른 상승에 따라 일부 노동집약적 업종에서 인도 등에 시장을 잠식당하고 있다는 점을 감안한다면, 북한지역에서 육성되는 노동집약적 산업이 국제 경쟁력을 확보할 여지는 충분히 있다고 하겠으며, 이러한 임금경쟁력은 상당기간 유지될 수 있을 것이다.

셋째, 이러한 주장은 산업 및 기술 발전의 동태적 과정을 간과하고 있다. 대부분의 산업은 내부에 자본집약도 및 기술 집약도가 상이한 많은 부문이 존재한다. 예를 들어 전형적인 노동집약적인 산업으로 간주되고 있는 섬유산업의 경우에도 하류 부문인 봉제의류부문에서부터 상류부문인 합성섬유부문에 걸쳐 매우 다양한 하위 부문이 존재한다. 경제발전이 진행됨에 따라 상대적으로 노동집약적인 부문인 봉제의류나 면방직 중심의 산업구성에서 합성섬유 등 상대적으로 자본집약적이거나 기술집약적인 부문까지 포함하는 산업구성으로 발전해 간다.

1960년대 면사나 아크릴 스웨터 중심으로부터 고기능성 합성직물이나 하이패션 의류 중심으로 발전한 한국의 섬유산업의 경우에도 그러한 과정이 발견된다. 그리고 이러한 과정에서 국제경쟁력이 약화로 구조조정이 요구되는 부문도 발생한다. 북한의 경제개발이 남북한 산업협력을 수반하면서 이루어진다면 섬유산업 내부에서 수직적/공정간 분업이 이루어질 수 있을 것이며, 이는 한반도 전체에서의 섬유산업의 발전뿐만 아니라 남한의 섬유산업의 국제경쟁력 확보에도 기여하게 될 것이다. 전기·전자 산업의 경우에도 내부에 노동집약적인 공정이 다수 존재하여 초기 경제개발 단계에서 많은 나라들이 의

류 등 경공업과 함께 전기·전자 산업을 주력 산업으로 육성하였다. 한국이나 중국의 경우에도 예외가 아니다.

따라서 북한이 상대적으로 풍부한 생산요소인 노동력을 활용할 수 있는 노동집약적 부문을 중심으로 경제개발을 추진해 나간다고 하더라도, 급작스럽게 정치적 통일이 이루어지지 않는다면 북한의 경제개발은 한반도 경제공동체의 발전을 저해하는 작용을 하지는 않을 것이다. 남한 경제의 입장에서도 각 산업분야에서 중저위 기술 부문의 일정 규모의 존재는 해당 산업의 전반적인 경쟁력에 긍정적인 작용을 한다는 점에서 북한경제의 개발은 중장기적으로 추구할 필요가 있다고 하겠다.

## 다. 남북한 산업협력은 필요한가? 필요하다면 어떤 분야에서?

앞의 두 논점과 맥을 같이 하는 문제이기는 하지만 남북한 산업협력이 어떤 분야를 중심으로 이루어져야 할 것인가 하는 문제에 대한 논의도 필요하다. 북한의 저임 노동력을 활용할 수 있는 노동집약적 분야를 중심으로 한 산업협력을 우선적으로 추진해야 한다는 것이 대체적인 견해이기는 하지만, 노동집약적 산업의 통합경제에서의 경쟁력을 감안해서 남한의 주력 산업을 중심으로 남북경협을 전개해 나가야 한다는 입장과 특정 산업보다는 사회간접자본에 대한 투자를 주력해야 한다는 입장 등이 혼재되어 있다.

남북한 경제통합이 궁극적으로 남한경제에 대한 북한경제의 편입의 형태로 이루어질 수밖에 없음을 감안할 때 남한 주력산업 중심의 남북경협론은 일정한 근거를 가지고 있다. 다만 남북경협이 단기적으로는 수익성을 확보하기 어렵다고 하더라도 중·장기적으로는 수익성을 무시한 채 진행될 수 없다는 점을 고려한다면, 북한 노동력 활용 측면을 무시할 수는 없을 것이다. 따라서 남한 주력산업에서의 남북경협은 북한경제의 발전과 산업구조 조정이 상당히 진행되기 전까지는 제한된 영역에서 이루어질 수밖에 없을 것이다. 또한 경공업과 마찬가지로 중화학 공업의 설비 역시 기술개발의 흐름에 뒤처지거나, 지속적인 관리가 이루어지지 않으면 빠르게 그 가치를 상실해 갈 수 있다. 이런 점에서 북한의 수용능력이 확보되지 않은 상황에서의 중화학공업이나 기술집약적인 산업에의 투자 역시 자원의 낭비를 초래할 가능성이 크다.

현재 북한의 경제체제 하에서는 경공업을 중심으로 한 북한경제의 개발은 중·장기적으로는 효과적이지 못하며, 통일한국의 하부구조로서 활용될 수 있는 사회간접자본 중심의 투자가 오히려 효과적이라는 입장 역시 존재한다. 에너지의 부족이나 수송시설 등 간접자본의 낙후가 북한경제의 발전을 가로막고 있으며, 이 부문의 확충이 경제개발을 위해 우선적으로 이루어져야 한다는 관점도 존재한다.

그러나 재생산 순환이 크게 훼손된 상태에서 건설된 사회간접자본의 효과적으로 활용되기 힘들며, 적절하게 관리되기도 힘들 것이다. 사회간접 자본에 대한 투자가 필요하다면 전면적인 건설보다는 특정 산업의 육성을 위해 필요한 부문에서 제한적으로 건설되는 것이 현재의 북한 경제상황에서는 효과적일 것이다.

## 라. 소결

이 절에서 제기된 문제들은 남북한 경제통합을 추진해 나가기 위해서는 본격적으로 검토되고, 대답되어야 할 문제들이다. 여기에서는 북한 경제 개발과 남북한 산업협력의 필요성에 대한 적극적인 입장에서 제반 논점에 대하여 간결하게 방향성을 제시해 보았지만, 깊이 있게 연구하여 도달한 결론은 아니다. 이 문제는 긍정적인 관점에 입각하든 부정적인 관점에 입각하든 보다 치밀하게 검토되고 토론되어야 할 주제이다.

## III. 북한경제 개발 전략의 모색

여기서는 북한경제 개발 전략에 대하여 검토해 보고자 한다. 현재 북한의 경제발전 전략을 수립하고 실행함에 있어 남한이 개입할 수 있는 여지는 공식적으로 존재하지 않는다. 따라서 이 절의 경제발전 전략에 대한 논의는 북한 당국의 입장에서 진행할 수밖에 없다. 북한의 정책 당국자가 자신에게 주어진 정치·경제적 제약조건 하에서 경제발전 전략을 수립한다고 가정하고, 그 정책 당국자의 입장에서 경제발전 전략을 모색해 보는 것이다. 이 때 정책 당국자는 정치·경제적 제약조건은 인정하지만 이데올로기적 입장에서부터는 어느 정도 자유롭다고 가정한다.

여기서 검토하는 개발 전략이 북한의 정책당국에 영향을 미치기는 힘들 것이지만, 이러한 논의를 통하여 북한경제 개발, 남북한 경제협력 및 이를 통하여 이루어질 경제통합의 방향성에 대하여 검토해 나갈 필요가 있다. 단기적으로도 북한경제 개발 전략에 대한 초보적인 수준에서의 모색은 남북한 경제협력 전략을 수립함에 있어서 방향성을 제시하는 역할을 할 수 있을 것이다. 예를 들어 경공업 원자재 공급과 광산개발권 보장의 유무상통이라는 ‘새로운 협력방식’은 북한의 해당 경공업 부문의 발전전략이라는 관점에서 접근된다면 보다 효과적일 수 있을 것이다.

### 1. 북한의 체제이행과 경제개발 과정에서의 국가의 역할

1990년에 IMF, World Bank, OECD, 그리고 EBRD(European Bank for Reconstruction and Development) 등 4개 국제경제기구는 공동으로 구소련 경제에 대한 연구와 이를 토대로 한 이행전략을 담은 보고서 *The Economy of the USSR*(World Bank, 1990)을 발간하였다. 이 보고서에 담긴 이행전략은 워싱턴 합의 혹은 경제학자의 합의라고 부른다.<sup>5</sup>

이 이행전략은 구사회주의 경제의 실패원인을 계획의 실패에서 찾고, 그 대안으로써 시장을 도입할 것을 주장하였다. 이행과정은 비효율적인 ‘계획’의 자리에 효율적인 ‘시장’을 도입하는 것이어야 하며, 이

<sup>5</sup> 비슷한 시기에 Sachs(Lipton and Sachs, 1991), Fisher 등 주류 신고전파 경제학자들은 이러한 국제기구의 이행전략을 이론적으로 뒷받침하는 논문들을 잇달아 발표하였는데, 이러한 이행전략에 대해서 Summers는 “경제학자들의 합의(economists’ consensus)”라고 명명한 바 있다. L. Summer, “Comment on Fisher,” *Brooking Paper on Economic Activity*, No. 1 (1992).



를 위해서는 경제영역으로부터 국가가 추방해야 한다. 그리고 이렇게 해서 생성될 시장경제가 효율적으로 작동하게 하기 위하여 필요한 환경을 조성하는 것이 이행정책의 주요 내용을 구성하게 된다. 그것은 무엇보다도 가격의 자원배분 기능을 회복하는 것이며, 이를 위한 전제로서의 거시경제적 안정화 정책을 시급하게 추진할 것이 요구되었다. 따라서 강력한 통화 및 재정긴축 정책이 광범위하게 실시되었다. 안정화 정책과 함께 시장력의 발현을 제한하는 가격 및 무역에 대한 제한의 철폐가 요구되었으며, 많은 나라에서 전면적인 가격자유화의 추진되었다. 그리고 시장경제로의 이행을 완성시키기 위해서 국유기업의 사유화가 필수적이 과제로 요구되었다.

이상과 같은 이행전략은 러시아 및 중동부의 여러 나라의 이행정책에 상당한 영향을 미쳤다. 구체적인 이행정책은 나라마다 상당히 다르지만 많은 나라에서 급속한 거시 안정화정책과 가격자유화, 그리고 신속한 사유화가 추구되었다. 그러나 시장경제체제로의 전환은 예상처럼 순조롭게 이루어지지 않았으며, 시장 메카니즘으로 대체되지 않은 채 계획기구가 해체됨으로써 경제의 조정 메카니즘이 급속히 와해되는 결과가 초래되었다. 급속한 안정화 정책의 결과 산출, 고용, 생활수준 등이 급속하게 악화되었으며, 영아사망률의 증가 등 비 경제적인 비용도 크게 발생하였다. 이행기 경제의 이러한 문제점들은 이행 전략에 관한 많은 논의를 촉발시켰으며, 체제전환의 제도적 성격을 강조하는 제도주의적 접근은 이 논쟁의 중요한 한 축을 형성하였다.

이들은 주류 이행론은 계획경제기구를 해체하면 자연스럽게 시장경제 체제로 이행해 갈 것으로 상정하고 있는데, 이러한 사고는 사회적 제도의 집합으로서의 경제체제에 대한 인식의 결여에서 비롯된 것이라고 비판하고 있다. 이러한 관점에 따라 많은 제도주의자들은 어떠한 단일한 프로그램도 각국의 다양한 역사적, 제도적 환경에 꼭 맞는 것은 없으며, 따라서 서구에서 기능하고 있는 제도의 공식적 이식이 반드시 효율적인 경제제도를 담보하지는 못한다고 주장한다.

이들은 특히 체제전환의 이러한 성격은 체제전환의 관리자, 혹은 제3의 당사자<sup>6</sup>로서의 국가의 역할을 강조하는데, 이는 국가의 전면적인 후퇴를 요구하는 신고전파 이행론에 대한 일단의 유효한 반론을 구성하고 있다. 많은 제도주의적 성향을 지닌 논자들은 체제전환의 장기적이며, 복합적인 성격을 이유로 보다 점진적인 이행과 이 과정에서의 국가의 일정한 역할을 요구하고 있다. 이 때 국가의 역할에 대한 강조는 시장과 대립되는 존재로서의 국가를 의미하는 것은 아니며, 국가는 이행과정에서 있는 경제체제의 주요한 제도로서, 경제적, 사회적 이행비용을 줄이고, 이행과정의 안정성을 제고시키는 역할을 담당해야 한다는 것이다.

이행과정에서의 국가의 적극적인 역할은 구소련·동구의 이행모델에 대한 하나의 대안으로 제시되고 있는 중국, 그리고 부분적으로 베트남에서 발견된다. 이들 나라들의 체제전환 과정에서 ‘국가’는 시장에 그 경제관리 기능을 이전시키는 소극적인 역할에 그치지 않고, 정치 체제의 상대적 안정을 기초로 이행 과정을 이끌어 나가는 적극적인 역할을 담당했다.

이러한 국가의 적극적인 역할과 그에 따른 체제전환의 점진성이나 이중성 등의 요소들이 중국 및 베트남의 상대적 성공을 설명하는 근거로 제시된다.<sup>7</sup> 그리고 이들 국가의 체제전환 경험이 북한의 체제전환

<sup>6</sup> B. Dallago, “The Economic System, Transition and Opportunities for Entrepreneurships,” in OECD, *Entrepreneurship and Smes in Transition*, 1997.

모델로 적극적으로 검토될 필요가 있다는 논의가 상당히 진행되었다.

그러나 문제는 북한이 본격적인 경제개방을 추진하고, 산업정책을 추진해 나가기 위해서는 국제금융기구 등을 통한 자금의 유입이 필요한데, 이들 국제금융기구들의 체제전환론은 여전히 ‘경제학자들의 합의’에서 크게 벗어나지 못하는 것이라는 점이다. 말하자면 중국이나 베트남 모델의 상대적 적합성에 대한 논의는 상당히 많이 이루어졌지만, 실제로 북한의 체제전환을 요구할 때는 다른 접근방식이 요구될 가능성이 적지 않다는 점이다. 따라서 북한 체제전환에 있어 이들 두 접근 방식의 상대적 적합성에 대한 보다 엄밀한 논의가 필요한 시점이라고 하겠다<sup>8</sup>.

한편 북한의 체제전환 모델을 검토할 때 북한과 중국 및 베트남의 초기 조건의 차이에 따라서 중국식 전환의 어려움이나 동유럽 형태의 전환 필요성이 주장되기도 한다. 이러한 주장들은 북한이 중국이나 베트남보다 공업화가 더 진전되었으며, 특히 국유부문 중공업의 발달 정도 등은 개방초기 중국보다는 동유럽에 가깝다는 초기조건의 차이를 지적한다. 따라서 농업부문의 개혁을 시발점으로 점진적인 개혁을 추진한 중국식 개혁은 농업부문의 개혁으로부터 해방될 수 있는 자원의 규모가 크지 않으며, 점진적인 개혁이 국유부문의 저항에 직면할 수 있는 북한에서는 성공하기 어렵다 것이다. 그러나 1990년대 중반의 경제위기를 겪으면서 북한의 공식부문은 사실상 붕괴되었다고 할 수 있다.<sup>9</sup> 농업부문의 비중이 매우 커졌을 뿐만 아니라, 공식부문은 스스로 이해관계를 가지고 중앙정부의 체제전환 정책에 저항할 힘을 상실했다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 이밖에 중국의 개혁·개방 당시와는 다른 적대적인 대외환경도 중국식 개혁·개방 방식이 북한에서 성공하기 어렵게 만드는 요인의 하나로 지적되고 있다. 사실 이점은 북한의 개혁·개방을 전망할 때 가장 큰 걸림돌이 되는 것이기도 하다. 다만 핵문제를 계기로 북한의 대외관계가 최악의 국면에서는 벗어날 가능성이 있다는 점은 북한의 체제전환과 관련하여 다소 긍정적으로 파악할 수 있는 부분이라고 하겠다.

초기조건의 상이, 비우호적인 대외환경 등을 고려하여 쿠바의 경제개혁에 주목하자는 논의도 제기되고 있다. 특히 쿠바의 경우에는 미국의 대북경제제재가 진행되고 있는 상황에서도 경제개혁을 추진해 왔으며, 그것도 기존의 정치체력이 개혁을 추진했으며, 일정한 성과를 거두었다. 쿠바 경제개혁의 특징은 미국과의 관계 개선이 지연되고 있는 상황에서 EU, 캐나다 등 대체시장을 통한 국가 이미지의 향상과 이를 통한 대미관계의 개선, 국가 리더십에 의한 개혁의 추진, 관광, 농업부문에서의 우선적인 개혁 추진 등이다.<sup>10</sup> 이러한 점은 당장 미국과의 관계개선에 시간이 걸리고, 공업부문의 개혁과 개방을 통하여 성과를 거두기 쉽지 않은 북한의 개혁·개방 정책에 대하여 시사점을 제공한다고 하겠다.

<sup>7</sup> 박형중, “중국·베트남의 경제발전: 북한을 위한 모델?,” 『평화를 위한 우리의 한반도 정책 대구상』, 통일문제연구협의회·경기개발연구원 광복 60주년 기념 공동학술대회, 2005.

<sup>8</sup> 제동유럽형과 중국형의 상대적 우월성에 대한 논쟁은 충격요법(shock therapy)과 점진주의(gradualism)간의 논쟁과 그 맥을 같이 한다. 그런데 체제전환의 속도 그 자체가 논의의 중심이 되는 것은 바람직하지 않다. 충격요법과 소위 점진주의의 대립점은 얼마나 이행을 신속하게 하느냐 하는 점에 있는 것이 아니다. 대립점은 이행의 성격에 있는 것이다. 즉, 개별 이행경제의 구체적인 상황을 고려하지 않은 채 즉각적으로 사유화와 시장경제로의 이행을 요구하는 이행론이 비판의 대상이 되는 것이다. 이에 따라 최근에는 특정 모델의 우월성을 입증하기 보다는 각 이행국가의 초기조건 등 구체적인 상황에서 적합한 이행전략의 결합 방식에 대한 논의가 늘어나고 있다. 이 글에서는 이 중 국가의 역할에 대하여 주목하고자 하며, 중국 및 베트남 모델은 이런 점에서 북한 이행전략을 모색하는데 시사하는 바가 크다고 하겠다.

<sup>9</sup> 이석기, 『북한의 산업발전 전략과 남북경협』(서울: 산업연구원, 2005).

<sup>10</sup> 김연철, 『쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점』(서울: 대외경제정책연구원, 2002).

## 2. 한국의 1960~70년대 개발 모델과 북한에의 적용 가능성

### 가. 1960~70년대 한국의 경제개발 경험

1960~70년대 한국 경제발전의 특징은 크게 수출주도형 경제개발, 선도 부문에 대한 자원의 집중과 지원, 정부주도 개발전략 등을 들 수 있을 것이다. 자유무역이 확대되던 국제 무역환경, 권위주의적 정부와 경제개발 정책을 강력하게 추진할 수 있는 테크노크라트의 존재 등이 이 시기 개발전략 성공의 주요한 요인이 되기도 하였다.

#### (1) 수출주도형 개발 전략

1962년 1차 경제개발 5개년 계획을 시작으로 한 수출지향적 공업화 전략이 한국 경제발전의 가장 중요한 요인이 되었음은 주지의 사실이다. 경제개발이 시작되는 1960년대부터 한국은 주로 2차산업을 중심으로 강력한 지원 및 보호·육성을 통한 수출드라이브에 착수하였으며, 이는 1970년대 말까지 일관되게 유지되었다. 그 결과 1960년 3,200만 달러이던 수출은 2차 5개년계획의 종료 연도인 1971년에는 11억 3,200만 달러, 4차 5개년계획의 종료연도인 1981년에는 206억 7,000만 달러로 증가하였다. 수출의 급속한 증가와 함께 급속한 경제성장이 이루어졌는데, 1~3차 5개년계획은 목표치를 크게 상회하는 경제성장률을 달성하였으며, 성장률이 상대적으로 낮은 4차 5개년계획의 경우에도 목표 성장률을 소폭 상회하였다.

원자재, 중간재 및 자본재를 외부로부터 도입하여 이를 상대적으로 풍부한 노동력을 활용하여 가공·조립하여 수출하는 가공조립형 수출산업화는 국내의 협소한 시장의 한계를 극복하여 규모의 경제를 달성할 수 있었으며, 당시의 자유무역주의 조류와 잘 부합하여 급속한 성장을 달성할 수 있었다. 수출구조도 급속하게 제조업 위주로 변화하였는데, 1961년 28.6%에 달하던 농업제품의 수출비중이 1971년에는 4.3%로 줄어들었으며, 같은 기간에 제조업 제품의 비중은 27.7%에서 88.9%로 증대되었다.

한국을 비롯한 동아시아의 수출지향형 공업화는 남미나 인도 등의 수입 대체 공업화와 그 성과 면에서 큰 대조를 보였다. 수입대체 공업화는 시장의 협소함을 극복하지 못하고, 국내 기업에 대한 보호로 기업의 경쟁력을 제고 시키지 못하였다. 특히 국내의 자원부존, 기술수준에 맞지 않은 자본 집약적 산업에 집중 투자하게 됨으로써 자원의 효율적인 사용이 어려웠으며, 그 결과 조성된 주력산업의 국제경쟁력이 취약하게 되었다.

한국의 수출지향형 공업화는 1960년대의 섬유, 신발 등의 경공업, 1973년 중화학공업화 선언 이후의 중공업 등 전략산업을 점차 고도화하면서 지속적으로 추진되었다. 다만 필요한 자원을 외부로부터의 도입에 의존함에 따라 외채 및 국제수지 적자에 지속적으로 시달릴 수밖에 없었으며, 이는 다시 수출 드라이브정책을 강요하게 되었다.

#### (2) 불균형 성장 전략

한국의 수출주도형 개발전략은 자원을 소수의 산업과 수출기업에 집중시키는 불균형 성장전략이기도

하였다. 1960년대에는 섬유 등 경공업부문에, 그리고 중화학공업화가 선언된 1973년 이후에는 일부 중화학 공업에 자원이 집중적으로 투자되었다. 금리규제, 자금배분의 통제, 은행의 보호 등 금융정책을 통하여 자원을 선도부문에 집중하였으며, 통화증발, 외자조달 등 가용한 자원을 동원하여 수출산업 등 전략산업부문에 자금을 집중적으로 배분하여 개발 초기 자본이 극도로 부족하였던 상황을 타파해 나갔다. 이렇게 금융, 재정 정책 등을 통하여 수출기업, 그 중 대기업에 각종 재정적, 비재정적 지원을 함으로써 수출부문에 대규모 기업이 육성되었다.

이러한 불균형 성장전략은 한정된 자원을 효과적으로 활용하여 단기간에 경제성장을 이루는 성과를 가져왔으나 일부 부문, 기업에 자원이 집중되어 향후 경제위기의 원인으로 작용하기도 하였다. 그리고 1970년대 중화학 공업에 대한 대규모 투자는 과잉투자를 초래하여 1980년대의 중화학공업 합리화라는 구조조정이 필요하게 되었다.

### (3) 정부 주도형 개발 전략

이러한 수출주도형 개발 전략의 성공은 정부의 육성정책과 분리할 수 없는 것이다. 정부는 필요한 자본을 주로 차관의 형태로 도입하였으며, 이를 통해 형성된 자본을 선도부문에 집중 투자하는 방식으로 경제성장을 촉진하였다. 이 때 선도부문으로의 자원배분은 자본을 직접적으로 할당하는 형태가 아니라 금융, 재정정책을 매개로 하여 시장을 통하여 이루어졌다. 이에 따라 경제주체들은 시장을 통하여 배분되는 자원을 획득하기 위하여 적극적으로 경쟁했다.

강력한 개발계획을 수립하고, 정부의 기술관료 집단이 이를 효과적으로 집행한 것도 이 시기 개발 전략 성공의 주요한 요인으로 작용하였다. 경제개발 과정에서의 기술 관료들의 선도적인 역할은 한국만이 아니라 일본, 대만, 싱가포르 등 동아시아 국가들에서 보편적으로 발견되는 현상이다.

권위주의적 정부의 존재는 상대적으로 사회적 비용을 덜 발생시키면서 선도부문에 대한 자원의 집중을 가능하게 하였으며, 잘못된 정책판단의 파급효과를 차단할 수 있게 하였다. 정부주도의 개발 전략을 추구하였음에도 불구하고 정부 또는 공공부문의 GDP에서 점하는 비중은 그리 크지 않았으며, 그 결과 재정의 건전성은 상대적으로 유지될 수 있었다. 즉, 정부는 복지지출 등 여타 부문에 대한 지출을 줄임으로써 이러한 공공부문의 비중을 유지할 수 있었던 것이다.

## 나. 한국 경제개발 경험의 시사점<sup>11</sup>

### (1) 대외 지향형 공업화 전략

동아시아 국가들의 수출지향형 공업화 전략이 보편적으로 적용 가능한 것은 아니겠지만, 적어도 북한과 같이 자원과 인구가 많지 않은 나라에서는 수입대체 공업화보다는 수출지향형 공업화 정책이 효과적이다.

북한은 사회주의 경제권의 붕괴 이후 내부 자원의 약탈적인 동원이 오래 동안 지속되어 현재 자체적으

<sup>11</sup> 유일호, “한국의 경제발전 모형과 그 시사점,” 2002(미발표) 참조.

로 동원할 수 있는 자원은 노동력이 거의 유일한 실정이다. 따라서 동원 가능한 유일한 자원인 노동력을 활용할 수 있는 노동집약적인 경공업의 수출산업화가 가장 우선적으로 추진되어야 할 발전 전략이라고 할 것이다. 모든 대내외 경제정책은 외부로부터의 자본, 기술 및 중간재 도입, 수출부문 생산능력 확대, 수출시장 확보 등에 집중되어야 할 것이다.

## (2) 정부의 강력한 역할

강력한 중앙집권적 국가의 존재는 불가피하다. 경제적 비전을 갖춘 리더십과 이를 뒷받침하는 견고한 정부조직은 효율적인 개발정책의 실행을 위한 전제조건이 된다. 이는 체제이행 과정에서 국가의 역할이 급속도로 약화된 구소련·동구와는 달리 중국 및 베트남 등에서 발견되는 특징이기도 하다.

이러한 중앙집권적 정부 하에 정부정책이 명확하고 합목적으로 구현될 수 있는 합리적인 경제계획이 필요하다. 시장이 제대로 형성되어 있지 않은 상황에서는 소수의 선도그룹에 의한 통제 및 지시가 불가피하다고 할 때, 경제계획은 이러한 통제가 길을 잃지 않고 효과적으로 이루어질 수 있도록 한다. 특히 분산된 경제주체들의 행위를 사후적으로 조정할 시장 메커니즘이 존재하지 않는 북한에서 정부 주도의 경제개발을 효과적으로 추진하기 위해서 경제계획은 불가피하다. 그런데 북한의 물적 균형 중심의 명령적 계획화 체계는 사실상 그 의미를 크게 상실하여, 경제개발을 위한 조정 메커니즘의 기능을 담당하기 어려운 실정이며, 이를 대체할 계획 시스템의 구축이 요구된다.

경제정책의 효율적인 집행을 위해서는 기술관료 집단의 육성이 필요하다. 경제개발의 비전을 실행하기 위하여서는 강력한 집행력이 요구되는 바, 시장경제에 대한 충분한 이해와 실무능력을 갖춘 기술관료 집단의 육성이 요구된다. 자원의 효과적인 동원과 배분을 위한 금융제도의 정비, 건전한 재정유지 등도 정부주도 개발정책을 위한 필수 요소이다.

## (3) 선도부문에 대한 자원의 집중

불균등 성장정책이 필수적인 것은 아니지만, 개발 단계가 낮고, 가용 자원이 작은 국가에서 자원을 소수의 선도부문에 집중적으로 투입하는 불균등 성장전략은 개발이 일정 정도 진행될 때까지는 상당히 효과적인 성장전략의 하나이다. 다만 한국과 같은 대기업 집단의 육성이 반드시 필요한 것은 아니다. 오히려 수출산업 등 선도부문의 강력한 육성정책의 결과로 대기업 집단이 출현한 것이라고 할 수 있다.

## (4) 효율적인 유인 체계의 구축

한국의 경우 경제주체들이 정부의 수출부문을 중심으로 한 경제개발 정책에 호응하게 만드는 유인 체계가 작동하였다. 불완전하였지만 시장이 이 유인체계의 핵심이었으며, 정부의 각종 지원정책은 시장을 통하여 관철되었다.

북한에서 당장 전면적인 시장 메커니즘의 도입은 현실적으로 가능하지 않다고 하더라도 기업 및 개인의 경쟁을 유발할 수 있는 보다 효율적인 인센티브 시스템의 구축이 필요하다.

## 다. 남한 경험의 적용 가능성

정부주도의 수출지향형 공업화로 축약할 수 있는 한국형 개발모델이 적용되기 위해서는 시장경제의 전면적인 도입이 불가결한가? 즉, 전면적인 대외개방과 소유권 구조의 변화를 포함한 경제개혁이 선행되어야 하는가?

국유기업의 사유화를 주요 내용으로 하는 소유권 구조의 개혁은 현 단계에는 필수불가결한 것은 아니다. 현재의 소유권 구조 하에서도 기업 및 개인에 대한 인센티브 구조를 변화시킴으로서 정부가 주도하는 선도부문의 생산 확대 및 기술수준 향상은 부분적으로 가능할 것이다. 산업설비 가동률이 30%에도 못 미치는 북한경제의 현 상황을 감안한다면 특정 부문의 생산 및 기술수준 향상은 어떤 형태로든 경제의 여타 부문에 영향을 미칠 것이다. 이런 점에서 7·1경제관리개선조치와 그 이후의 경제관리체계의 변화는 상당히 긍정적인 측면이 있는 것으로 판단된다. 공식적인 자원 배분 메커니즘의 근본적 변화가 발생하고 있는 것은 아니지만 생산을 확대하고, 보다 효율적으로 생산할 인센티브가 강화되고 있어 외부로부터 자본재 및 중간재 공급이 확대된다면 생산이 빠르게 확대될 가능성이 높아지고 있다.

전면적인 대외개방은 가능하지도 않으며, 반드시 필요한 것도 아니다. 중국, 베트남 등 대외개방을 성공적으로 추진한 사회주의 국가의 경험에서 확인할 수 있듯이 대외개방 초기 전면적인 개방이 반드시 필요한 것은 아니며, 외국자본유치 관련 제도 역시 완전할 수 없는 것이다. 관건은 제도의 완전성이 아니라 대외개방에 대한 외부의 신뢰를 획득하는 것이다. 북한의 대외개방 정책의 성과가 미진한 것은 북한과의 사업을 통하여 돈을 벌 수 있다는 신뢰를 전혀 주지 못하고 있다는 점과 무관하지 않다.

물론 외부로부터 자본재 및 중간재를 도입하여 가공하는 수출지향형 공업화를 추진하기 위해서는 대외개방의 확대는 필수적이다. 남한의 경우 외국인 직접투자보다 차관이 외부 자본의 주요한 도입 경로였던 것과 마찬가지로 북한의 경우에도 당분간 외국인 직접 투자가 외부로부터의 자원 도입을 위한 핵심적인 창구는 되지 않을 것이다. 물론 그렇다고 하더라도 현재와 같은 대외개방 구조 하에서는 수출공업화의 추진은 가능하지 않다. 다만 북한 대외개방정책의 한계는 제도라기보다는 이러한 제도의 실질적인 적용 과정을 통한 신뢰의 축적이라고 할 때, 정치체제가 감당할 수 있는 범위 내에서 충분히 수출지향형 공업화 전략의 추진을 위해 필요한 대외개방을 추진할 수 있을 것이다. 일시적으로는 남북경협을 통하여 수출공업화를 위해 필요한 자원의 일부를 확보하는 방안을 활용할 수 있을 것이다. 북·미관계 등 대외관계가 호전되고, 남북경협을 통하여 대외개방 정책의 신뢰가 구축되어 나가면 보다 적극적인 대외개방 정책의 추진이 가능하게 될 것이다.

국제시장에의 접근성 문제도 북한이 현 시점에서 수출지향형 공업화전략을 채택할 때 직면하는 문제점인데, 이 역시 남북경협 확대와 대외 관계의 정상화가 이루어지면 어느 정도 해결 가능한 사항이다.

정부주도 수출공업화를 추진해 나가기 위해 필요한 인력을 단기적으로 확보하기 어렵다는 점도 현실적으로 큰 장애요인으로 작용할 수 있다.

### 3. 북한경제 개발 전략의 모색<sup>12</sup>

#### 가. 북한경제 개발 기본 방향

현 시기 북한경제 개발의 비전은 ‘국제경쟁력을 갖춘 자립경제’로 설정될 수밖에 없을 것이다. 이는 세계경제에 적극적으로 진입함으로써 경제성장을 확보해야 한다는 측면과 대내외 정치·경제적 제약조건으로 인해 외부로부터의 대규모 자원유입이나 원조를 통한 경제발전 전략의 추진이 불가능하고 자체적인 산업기반을 최대한 활용할 수밖에 없다는 어찌면 모순되는 두 측면을 동시에 고려하면서 경제개발 전략을 설정할 수밖에 없다는 북한의 현실을 고려한 것이다. ‘자립적 민족경제 건설 노선’이 북한 체제의 창시자와 결부되어 있으며, 따라서 모든 경제정책이나 정책의 변화가 자립적 민족경제 건설과 결부되어 설명된다는 점도 고려되어야 할 것이다.

이러한 비전을 실현하기 위한 경제발전 전략은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

무엇보다도 수출전략산업을 육성함으로써 북한경제의 성장 동력을 창출하고 기간산업의 구조조정과 현대화를 위한 자원을 확보해야 한다.

일반적으로 한 경제의 발전이 순조롭게 진행되기 위해서는 소오자본과 기술이 원활하게 조달되어야 하고, 이를 수단으로 하여 상품을 직접 생산하는 노동력이 충분히 공급되어야 하며, 생산된 제품을 판매할 수 있는 시장이 존재하여야 한다. 남한의 수출주도 경제발전 전략은 위의 요건 중 노동력의 공급을 제외한 자본과 기술, 그리고 판매시장이라는 요건을 내부적으로 충족시킬 수 없는 상황에서 이들 요소들을 해외에 의존하는 발전 형태라고 할 수 있다. 이러한 발전전략은 경제개발 5개년계획으로 상징되었던 정책당국에 의해 주도되었다. 정책당국은 경제성장의 목표를 설정해 놓고 이에 필요한 투자재원을 해외로부터 도입하는데 온갖 노력을 경주하였다. 이 전략은 필연적으로 도입된 외자의 원리금 상환을 위한 외환의 획득문제를 발생시켰다. 이의 해결은 수출확대를 통해서만 가능하였다. 따라서 정부의 정책은 필연적으로 수출산업의 지원에 집중될 수밖에 없었다.

현재 북한이 처한 상황은 남한이 수출주도 경제발전 전략을 채택하던 당시와 크게 다르지 않은 것으로 판단된다. 즉, 북한이 중화학 공업에서 일정 수준의 산업기반을 확보하고 있지만 이들 분야가 자체적으로 자본과 기술을 공급할 수 있는 역량이 되지 못하며, 제품의 판매시장도 갖추어져 있지 못한 상황이라고 해야 할 것이다. 따라서 자체적으로 공급할 수 있는 노동력 활용을 극대화할 수 있는 수출전략산업의 육성은 현 시점에서 북한이 가장 우선적으로 추구해야 할 산업발전 정책이라고 해야 할 것이다.

현재 북한은 남한이 수출주도 경제발전 전략을 추진하던 1960~70년대와 같이 외자를 통한 생산설비의 구축이 현실적으로 어려운 실정이다. 따라서 북한은 이러한 점에서 남한보다 어려운 여건에 처해있다고 할 수 있다. 그러나 북한은 효율성이 크게 떨어지기는 하지만 나름대로 상당한 산업기반을 확보하고 있으므로 이들 산업기반과 노동력을 최대한 결합시켜 노동집약적인 산업에서의 수출산업화를 추진해 나가야 할 것이다. 이러한 수출산업화를 통하여 기간산업의 정상화를 위한 외화를 획득하고, 나아가서

<sup>12</sup> 여기에서는 주로 산업육성 전략에 관해서 검토한다. 재정, 금융, 지역전략 등을 포함하는 포괄적인 북한경제 개발전략에 관해서는 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』(서울: KDI, 2002) 참조.

북한경제의 세계경제에의 진입을 가속화시켜 나가야 한다.

둘째, 수출주도 산업의 육성과 함께 북한이 그동안의 경제발전 과정을 통하여 구축한 산업기반의 구조조정을 추진해 나가야 한다. 사회주의 경제권이 붕괴된 상황에서 북한경제가 생존해 나가기 위해서는 세계경제에의 진입은 선택의 여지가 없는 과제이다. 세계시장에서 경쟁하면서 북한경제가 생존하고 발전해 나가기 위해서는 북한의 제반 산업부문이 국제경쟁력을 확보해 나가야 한다. 이를 위해서 북한에 폭넓게 구축되어 있는 산업기반을 중·장기적으로 국제경쟁력을 가질 수 있는 부문을 중심으로 구조조정과 선택적 현대화를 통하여 국제경쟁력이 있는 기간산업으로 육성함으로써 독자적으로 경제성장을 추진하고 세계시장에서 경쟁할 수 있는 힘을 확보해 나가야 한다.

정치·경제적 환경이 크게 변하지 않는 한 북한이 자본재 등을 외부에 전적으로 의존할 수 없다는 점을 감안한다면 기간산업의 선택적 현대화는 비록 내부적으로 동원할 수 있는 자원의 양이 한정적이고 이를 통한 현대화의 성과를 크게 기대하기 어렵다고 하더라도 추진해 나가지 않을 수 없는 과제라고 할 것이다. 따라서 북한에 폭넓게 구축되어 있는 산업기반을 중·장기적으로 국제경쟁력을 가질 수 있는 부문을 중심으로 한 구조조정과 선택적 현대화를 통하여 국제경쟁력이 있는 기간산업으로 육성함으로써 독자적으로 경제성장을 추진하고, 세계시장에서 경쟁할 수 있는 힘을 확보해 나가야 한다.

셋째, 북한 역량에 부합되는 기술집약적인 첨단산업을 육성해 나가야 한다. 대규모 자본과 오랜 기간의 산업화를 요하는 전통적인 산업발전 노선을 뛰어넘어 첨단산업을 통한 '단번도약'은 매력적이기는 하지만 현 단계에서 현실성은 없다. 그러나 북한이 상대적으로 강점을 가지고 있는 과학 및 기술, 그리고 기술훈련이 된 노동력을 활용하여 상대적으로 짧은 기간 내에 뚜렷한 성과를 거둘 수 있는 분야를 선정하여 집중 육성함으로써 일정정도 성과를 거둘 여지는 충분히 있다. 이를 통하여 북한경제의 발전속도를 앞당기고 산업전반의 생산성을 높여 나가야 한다.

## 나. 전략산업의 선정<sup>13</sup>

부족한 자원을 효과적으로 투입하여 산업구조조정과 산업발전을 추구하기 위해서는 선택된 소수의 산업에 자원을 집중하는 것이 필요하다. 수출산업화에 가장 적합한 산업은 무엇인가, 중화학 공업의 구조조정과 현대화를 위해서 어떠한 산업을 전략산업으로 육성할 것이며, 그리고 북한의 역량으로 육성이 가능한 기술집약적인 사업은 무엇이 있는가를 먼저 결정해야 한다.

이 때 전후방 연쇄효과의 정도, 북한이 확보하고 있는 경쟁력 요소, 산업기반, 기술수준 등이 고려되어야 할 것이다.

이러한 기준을 통하여 수출주력산업으로서는 섬유산업과 전기·전자산업을 선택적 현대화 대상 산업으로서는 금속산업과 기계산업을, 그리고 첨단기술산업으로는 소프트웨어를 중심으로 한 정보통신 산업을 선정하였다.

수출주력산업으로는 대표적인 노동집약적인 산업이면서 생산기반 및 기술수준이 상대적으로 양호하고

<sup>13</sup> 전력, 광업, 철도 및 도로 등 사회간접자본 부문은 선택적 육성의 영역이 아니라는 점에서 여기에서는 제외하였다.



가장 활발하게 대외교역이 이루어지고 있는 섬유산업과 생산기반 및 기술수준은 상대적으로 떨어지지만 노동집약적인 공정이 적지 않고 일차적으로 소규모 투자를 통한 육성 가능성이 있는 있으며, 무엇보다도 경제 전체의 기술수준 향상을 위해 육성이 필요한 전기·전자산업을 선정하였다. 전기·전자 산업에 대한 북한 당국의 육성 의지도 감안하였다.

철강, 비철금속 등 중공업은 설비의 현대화를 통하여 수출을 확대시킬 잠재력이 크지만 당장 수출산업으로 육성할 수 있는 역량이 북한으로서는 없다는 점과 구조조정을 통하여 주력산업으로 육성함으로써 자연스럽게 수출역량도 강화될 수 있을 것이라는 점 등을 고려하여 수출산업으로서의 육성대상에서 제외하였다.

기간산업의 선택적 현대화를 위한 전략산업으로서는 철강, 비철금속을 중심으로 한 금속산업과 기계산업을 선정하였다. 금속산업과 기계 산업은 전·후방 연쇄효과가 큰 산업으로 북한 경제의 중추기능을 담당하고 있으며, 상당 수준의 생산기반이 구축되어 있다는 점과 기술수준이나 기술체계에 있어 다른 산업보다 상대적으로 나은 상황이며 일정정도 구조 고도화에 성공하면 수출산업으로서 육성도 가능하다는 점 등이 고려되었다.

마지막으로 첨단기술산업분야로서는 소프트웨어를 중심으로 하는 정보통신산업이 선정되었다. 기술 및 인력의 측면에서 나름대로 강점을 가지고 있는 소프트웨어 분야를 우선적으로 육성하되 하드웨어 분야는 전자산업의 발전, 대내외적 환경의 변화 등을 기다려 중·장기적으로 추진해 나가야 할 것이다.

<표 III-1> 전략산업 선정 결과

|                          | 선정산업                | 선정사유  | 문제점  |
|--------------------------|---------------------|---|--|
| 수출<br>주력사업의<br>육성        | 섬유산업                | -전형적인 노동집약적 산업<br>-경공업 중 상대적으로 폭 넓은 생산기반 확보<br>-임가공을 통한 수출경험 축적<br>-의류분야, 상대적으로 높은 기술수준 보유<br>-국제경쟁력을 확보할 수 있는 규모에 근접한 생산설비의 확보 | -비날론, 인견섬유 등 경제성이 없는 상류부문<br>-의류생산설비의 영세성과 노후된 방직설비                            |
|                          | 전기·전자산업             | -노동집약적 공정이 상대적으로 많은 기술집약적 산업<br>-북한 노동력의 기술흡수 능력<br>-산업 전반의 생산성 향상을 위해 육성이 필요   | -영세한 산업설비와 낙후된 기술<br>-바세나르체제 등 외부로부터의 제재                                       |
| 중화학<br>공업의<br>선택적<br>현대화 | 금속산업                | -철광석 등 원자재의 부존<br>-철강산업의 경우 기술수준이 낙후되어 있으나 현대화 가능성이 있으며<br>-비철금속산업의 기술수준은 북한의 여타 산업에 비해 상대적으로 높은 수준임<br>-자체적인 자본재 공급의 필요성       | -철강산업은 현대화를 위한 투자규모가 매우 큼<br>-비철금속산업은 전형적인 에너지 다소비형 산업으로 에너지 여건이 호전된 이후에 육성 가능 |
|                          | 기계산업                | -범용기계, 산업용 기계 등 분야에서 폭넓은 생산 및 기술기반 확보<br>-외부로부터의 자본재 도입의 어려움으로 인한 기계공업의 육성 필요성<br>-노동집약도가 높은 부문 등에서 국제경쟁력 확보 가능성                | -정밀기계 및 첨단기계분야의 낙후   |
| 첨단기술<br>산업의<br>제학적<br>육성 | IT<br>(소프트웨어<br>중심) | -기술집약적인 산업<br>-인력의 집중 육성에 의한 산업화 가능성<br>-산업전반의 기술수준 향상에 의한 성장의 가속화 잠재   | -사회전반의 정보화가 전제되지 않은 IT산업 육성의 한계<br>-바세나르 협정 등 외부로부터의 제재에 의한 하드웨어 부문 육성 어려움     |

\* 자료출처: 이석기, 『북한의 산업발전 전략과 남북경협』(서울: 산업연구원, 2005).

## 다. 효과적인 경제발전 전략 추진을 위한 과제

북한의 경제 개발 전략이 효과적으로 추진되기 위해서는 자원배분 정책의 일정한 수정과 남북경협 및 대외개방정책의 확대를 통한 외부자본 유치가 이루어져야 한다.

북한이 최근 새로운 산업정책으로 제시하고 있는 과학기술 중시정책은 경제체제의 개혁에 의한 효율성

제고가 불가능한 상황에서 기술적 효율성을 제고시키려는 정책으로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 기술적 효율성 제고 정책도 기존의 중화학 공업 위주, 군수산업 위주의 자원배분 정책이 수정되지 않으면 결국 기존의 대규모 설비에 대한 추가적인 투자로 귀결될 뿐이다. 외부로부터의 대규모 자원도입이 불가능한 상황에서 북한이 경제발전을 이루어내기 위해서는 어떠한 방식으로든 자원배분 정책의 수정이 수반되어야 한다.

자원배분 정책의 수정을 통하여 전략산업의 육성을 위한 내부자원의 배분 효율성을 높이는 동시에 외부로부터의 자본도입을 위한 노력을 보다 강화해 나가야 한다. 특히, 외부로부터의 일정한 수준의 자본유치의 성공 여부는 수출주도 경제발전 전략의 전제가 된다. 이를 위해서 사회간접자본의 개선, 남북경협 및 외국인투자 관련 법규의 제정 및 개정과 함께 남북경협 및 대외개방 정책에 대한 북한의 확고한 의지를 대외적으로 부각시키려는 노력이 요구된다고 하겠다.

대외개방 정책은 그에 상응하는 대내 개혁이 수반되지 않으면 그 성과가 제한적일 수밖에 없다. 소유권 제도의 개혁이나 계획경제의 전면적인 폐지 등은 장기적인 과제로 설정한다고 하더라도, 기업의 자율성 확대나 물자공급체계의 수정, 시장 요소의 지속적인 도입 등이 같이 추진되어야 한다.

이러한 정책들이 북한이 처한 대내외적인 환경으로부터 자유로울 수 없음을 고려하여, 핵문제로 인한 외부로부터의 압력이 상대적으로 약화되고, 북·미관계 등 대외관계가 개선될 때 까지를 1단계로, 그 이후를 2단계로 설정하여, 각 단계별 경제 개발 전략을 정리한 것이 <표 III-2>이다.

<표 III-2> 단계별 경제 개발 전략

|               | 1단계  | 2단계   |
|---------------|--|---|
| 북한의 정치·경제적 여건 | <ul style="list-style-type: none"> <li>-대외관계의 현상유지</li> <li>-남북관계의 부분적 개선</li> <li>-대외개방의 제한적 확대</li> <li>-기존 경제체제의 지속</li> <li>-경제난의 지속</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-핵문제 해결 action plan의 확정과 이행</li> <li>-북·미, 북·일관계 등 대외관계의 정상화</li> <li>-남북관계의 전반적 개선</li> <li>-대외개방의 본격적 추진</li> <li>-경제체제의 부분적 개혁</li> <li>-경제성장의 토대 확보</li> </ul>   |
| 경제 개발 전략      | <ul style="list-style-type: none"> <li>-기술개선사업을 통한 생산의 정상화와 중공업에 대한 신규투자의 억제</li> <li>-섬유산업의 수출주력산업으로의 육성과 전기·전자 산업의 생산기반 확보</li> <li>-소프트웨어 부문의 산업화</li> <li>-군수산업에서 발달한 기술을 민수부문으로 이전</li> <li>-남북경협의 확대와 해외자본 유치를 위한 기반조성</li> <li>-국제경제기구와의 협력 확대와 시장경제 메커니즘 이해하는 인력 양성</li> <li>-계획화 체제 및 기업관리체제의 수정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-금속, 기계산업의 선택적인 현대화와 경쟁력을 상실한 중공업의 구조조정</li> <li>-전기·전자산업의 본격적 육성과 섬유산업의 고도화</li> <li>-소프트웨어 산업의 수출산업화와 정보통신 하드웨어의 육성</li> <li>-군수산업 생산설비의 민수전환</li> <li>-해외자본의 본격적 유치와 남북한 산업 협력의 전개</li> <li>-국제기구의 적극적인 활용</li> <li>-소유제의 다양화, 계획화 체제의 근본적인 개편, 가격 자유화 등을 모색</li> </ul> |

\* 자료출처: 이석기, 『북한의 산업발전 전략과 남북경협』

## IV. 맺음말

북한경제 관련 데이터의 부족, 전략의 실현을 위한 수단의 부재, 남북한 간의 소통의 부족 등 남북한 경제통합과 북한경제 개발에 관한 논의가 활발하게 전개되기 힘들게 하는 요소들은 무수히 많다. 그러나 엄격한 학술적 토대를 확보하지 못한다고 하더라도 남북한 경제통합을 위한 전략을 도출하고, 부족한 자료를 통해서라도 북한경제 개발 전략을 모색해 나가야 한다.

이러한 과정을 통하여 도출된 경제통합과 북한경제 개발에 관한 전략은 추후에 있을 또 다른 ‘대북 포괄적 경제협력 방안’의 수립에 방향성을 제시하는 역할을 할 수 있을 것이다. 나아가서 산업별 남북한 협력위원회 예를 들면 ‘남북한 섬유산업협력위원회’를 구성하여 한반도 전체 차원의 섬유산업의 중장기 발전계획을 수립하고, 실행해 나가는 것과 같은 지금으로서는 불가능해 보이는 방안도 경제통합을 위한 전략의 하나로서 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

이렇게 도출된 전략을 남북한 간의 접촉을 통하여 북측에 지속적으로 제시하고, 설득시켜 나가는 노력도 필요하다. 그리하여 북한경제 개발이 현실의 문제로 제기되었을 때 외부로부터 요구되는 전략이 아니라 한반도 내부에서 합의된 전략에 의해 북한경제 개발을 추진해 나갈 수 있는 준비를 해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김연철. 『쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 김영운·최수영. 『북한의 경제개혁 동향』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박기홍 외. 『전자·정보산업의 발전전략』. 서울: 산업연구원, 1999.
- 백권호. 『중국 전자산업의 경쟁력 요인분석과 우리의 대응』. 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
- 산업연구원. 『남북한 산업구조조정과 산업협력방안』. 서울: 산업연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『남북한 산업배치 기본계획』. 서울: 산업연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『한국의 산업』. 서울: 산업연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『섬유산업의 경쟁국·수출시장으로서의 중국과의 협력 및 경쟁력 확보방안』. 서울: 산업연구원, 2000.
- 산업은행. 『북한의 산업』. 서울: 산업연구원, 2005.
- 양문수. 『최근 북한의 경제정책 변화 방향과 시사점』. 서울: LG경제연구원, 2001.
- 이경태. 『산업정책의 이론과 실제(증보판)』. 서울: 산업연구원, 1996.
- 이석기. 『북한의 산업발전 전략과 남북경협』. 서울: 산업연구원, 2005.
- 전경련. 『통일한국을 향한 남북한산업지도』. 서울: 전경련, 2001.
- 조동호 외. 『북한경제 발전전략의 모색』. 서울: KDI, 2002.
- 최신림·이석기. 『남북한 경제협력 방안』. 서울: 산업연구원, 2000.
- 홍문신·최장호. 『섬유산업의 구조와 정책』. 서울: 산업연구원, 1984.
- Ballasa, B. *The Theory of Economic Integration*. George Allen & Unwin, 1969.

### 2. 논문

- 김근식. “북한의 IT 경험 전략과 대응방안.” 『통일경제』. 서울: 현대경제연구원, 2002년 5·6월호.
- 김상훈. “북한 IT 산업 평가와 남북경협에 주는 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』. 서울: KDI, 2002년 3월호.
- 박형중. “중국·베트남의 경제발전: 북한을 위한 모델?” 『평화를 위한 우리의 한반도 정책 대구상』. 통일문제연구협의회·경기개발연구원 광복 60주년 기념 공동학술대회, 2005.
- 유일호. “한국의 경제발전모형과 그 시사점.” 미발표, 2002.
- 임완근. “북한의 IT 산업현황과 남북 IT 경험의 효과와 전망.” 『북한경제논총』. 서울: 북한경제포럼, 2001.
- 현대경제연구원. “바람직한 북한경제 개발 모형.” 『현대경제연구원 VIP Report』. 서울: 현대경제연구원, 2000.
- Dallago, B. “The Economic System, Transition and Opportunities for Entrepreneurship.” in OECD, *Entrepreneurship and SmEs in Transition*. 1997.
- Lipton, D.·J. Sachs. “Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland.”

*Brooking Paper on Economic Activity*. Vol. 1 (1990).

Summers, L. "Comment on Fisher." *Brooking Paper on Economic Activity*, No. 1 (1992).

### 3. 기타자료

IBRD. *The Economy of the USSR*. 1990.

한국은행. 북한의 GDP 추정결과, 각호.