

평화와 혁신의 관점에서 본 남북경협*

이 영 훈**

- I. 문제제기
- II. 남북경협 논의의 출발점
- III. 북한의 경제정책 및 향후 전망
- IV. 남한의 경제정책 및 향후 전망
- V. 남북경협의 새로운 모색:
평화와 혁신 기반의 플랫폼
- VI. 맺음말

국문요약

본 연구는 남북경협에 대해 새로운 접근 및 생산적 토론의 틀을 마련하기 위해 시도한 것이다. 이를 위해 첫째, 기존에 제시된 남북경협의 가치들을 해체·재검토하고 이를 토대로 경협의 의미를 재구축하려 했다. 둘째, 향후 남북경협의 현실적 토대를 검토하고자 했다. 남북경협은 미래의 사업이기에, 향후 남·북한 각각의 경제정책 방

향을 전망하고, 어떤 점에서 협력의 여지가 있는지, 더 나아가 남·북한에게 신성장동력이 될 수 있는지, 그 근거는 무엇인지를 검토한 것이다.

주제어: 평화, 혁신, 플랫폼, 남북경협

* 이 논문은 통일연구원 개원 28주년 학술회의 “4·27 판문점선언 1주년 성과와 향후 과제”의 발표 내용을 토대로 일부 수정·보완한 것임.

** SK경영경제연구소

I. 문제제기

남북 경제협력은 오랜 기간 중단되었고 언제 재개될지 모르는 상황이다. 이런 상황에서 남북경협에 대한 논의는 근본적인 문제들을 검토하는 것에서 출발하는 것이 적합할 것이라 보았다.

남북경협 관련 연구와 논의의 가장 큰 문제는 무엇인가? 사람들마다 차이는 있지만, 대체로 첫째, 새롭지 않다는 점을 꼽을 수 있을 것이다. ‘새로운’이란 수식어를 추가했지만, 들여다보면 주변 환경이 크게 변했음에도 과거의 프레임과 내용에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 둘째, 경협에 대한 과거의 찬반 양론이 지금까지 평행선을 이루며 지속되고 있다는 점이다. 지금도 여전히 남북 경협의 긍정론(평화 및 상호 Win-Win에 기여)과 부정론(‘퍼주기’론)이 대립하고 있다.

그렇다면 왜 이러한 문제가 지속되고 있는 것인가? 새로운 연구의 부족은 무엇보다 지난 10년 간의 남북경협 단절로 관련 연구의 수요가 사라진 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 그로 인해 연구는 정체되고, 환경 변화에 대한 불감증도 깊어졌다. 기껏 북한 변화를 둘러싼 논쟁만 있었을 뿐, 글로벌(그리고 한국의) 저성장, 중국의 부상 등에 따른 경쟁 심화, ‘4차 산업혁명’ 기술의 확산 등을 반영한 경협 프로그램이 제시되지 않고 있다.

한편, 경협에 대한 긍정과 부정이 지속적으로 대립하는 이유는 뿌리 깊은 이념 갈등에 기인한다. 철학자 훗설(Edmund Husserl)이 언급했듯이, 마음은 인식에 우선한다.¹ 북한을 ‘동반자’로 보는가 아니면 ‘주적’으로 보는가에 따라 같은 사실도 다르게 인식된다. 더욱이 관련 정보의 제약으로 사실을 판단하기도 쉽지 않다. 그 결과 이념을 견어내려는 노력보다 이념에 안주하는 경향이 강화되기도 한다.

그렇다면 대안은 무엇인가? 어떻게 접근해야 남북경협의 새로운 프레임과 내용을 채울 수 있을 것인가? 또 어떻게 접근해야 토론을 위한 최소한의 공통분모를 마련할 수 있을까?

이러한 질문에 답하기 위해 첫째, 기존에 제시된 남북경협의 가치(혹은 목표)들을 해체, 재검토하고 이를 토대로 경협의 의미를 재구축하려 한다. 그동안 갈등이

¹ 이는 훗설의 현상학의 주제이기도 하다. 그런데 훗설의 현상학에서 제시된 인식론은 칸트의 인식론과는 반대가 된다. 칸트는 감성과 오성으로 관념을 만든다고 했으나, 훗설은 반대로 마음(관념)이 인식을 만든다고 했던 것이다.

표출되고 있음에도 이 가치들에 대한 구체적 검토 없이 당위적 차원에서 수용되어 왔기 때문이다. 둘째, 향후 남북경협의 현실적 토대를 검토하고자 한다. 남북경협은 미래의 사업이기에, 향후 남·북한 각각의 경제정책 방향을 전망하고, 어떤 점에서 협력의 여지가 있는지, 더 나아가 남·북한에게 신성장동력이 될 수 있는지, 그 근거는 무엇인지를 검토하려는 것이다.

II. 남북경협 논의의 출발점

1. 남북경협의 가치

가. 남북경협의 필요성을 검토하는 이유

남북경협은 왜 존재하는가? 라는 근본적인 문제부터 검토하고자 한다. 근본 문제를 제기하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 존재이유(가치 또는 목표)는 최고의 동기 부여 수단으로, 개인이나 조직은 이를 질문하고 답하는 과정에서 성장한다. 따라서 “존재의 이유는 변화를 일으키는 힘”²이라 표현되기도 한다. 이런 관점에서 남북경협의 존재이유(가치 또는 목표)에 대한 답을 찾는 과정에서 남북경협을 보는 관점의 전환과 그에 따른 새로운 프레임 및 내용 개발이 가능해질 수 있다. 둘째, 생산적 토론을 위한 최소한의 공통분모를 찾을 수 있는 방법이 된다. 이슈와 정책은 가치에서 파생되는 것이기에 이차적이라 할 수 있다.³ 즉, 동일한 가치나 관점에서 출발한 이슈나 정책에 대해서는 공감을 기반으로 토론이 가능하지만, 가치와 관점이 다를 경우, 공감을 얻기 어렵고 토론이 곁돌기 쉽다.

² 미션, 즉 조직의 목적과 존재하는 이유가 바로 변화를 일으키는 힘이다 기업과 사회와 다양한 조직들은 각자 다른 미션을 갖고 있겠지만, ‘누군가의 삶을 변화시킨다’는 가치는 언제나 모든 조직의 시작점이고 종착점이다. 모든 미션은 비인격적일 수 없다. 심오한 의미를 지녀야 하고 당신이 옳다고 믿는 무엇인가여야 한다. 리더의 기본적인 책무 중 하나는 반드시 조직의 모든 사람들이 미션을 알고 이해하며 미션과 함께 생활하도록 만드는 것이다. 피터 드러커 외, 유정식 역, 『피터 드러커의 최고의 질문(원제목: *Peter Drucker's Five Most Important Questions*)』(파주: 다산북스, 2015), pp. 45~46.

³ “이슈는 이차적이다. 즉 이슈는 부적절하거나 사소한 것이 아니라 이차적인 것이다. 이슈에 대한 견해는 당연히 사람의 가치에서 나오며, 이슈와 정책의 선택은 그러한 가치를 상징한다.” George Lakoff & The Rockridge Institute, 나익주 역, 『프레임 전쟁(원제목: *Thinking Points*)』(서울: 창비, 2007), p. 19.

나. 다수가 공감할 수 있는 남북경협 논의의 출발점

그동안 남북경협의 가치로 평화, 공동번영, 경제공동체 형성 등이 제시되었다. 그렇다면, 이들 남북경협의 가치 가운데, 절대 다수가 공유할 수 있는 가치는 무엇인가? 논의의 출발점을 삼을 수 있는 가치는 무엇인가? 결론부터 얘기하면, 평화는 다른 여타의 가치들에 비해 사회 구성원들의 절대 다수가 공유할 수 있는 최소한의 가치가 될 것이다.

먼저, 북한을 주적으로 설정하는 입장에서는 북한과의 공동번영은 바라지 않을 것이다. 또한 공동체란 구성원들 간 비적대 관계에 기반하기 때문에, 주적과의 경제공동체는 논리적으로 성립되지 않는다. 따라서 공동 이익과 공동체 형성은 상대적으로 남북경협 논의의 출발점으로서 거리가 멀다.⁴ 그러나 우리가 북한을 주적으로 생각하더라도 극소수를 제외하면 ‘전쟁’을 통한 문제 해결을 바라지 않는다. 우리는 이미 약 450만 명의 인명피해를 낳았던 한국전쟁을 경험했다. 이후 군사적 긴장은 지속되어 왔고, 가장 가깝게는 2017년 전쟁 가능성이 제기되기도 하였다. 이로 인해 평화는 진보·보수 정권을 막론하고 공통된 핵심 가치가 되어 왔다.

그렇다면 본고에서는 우리에게 핵심 가치로 자리잡은 ‘평화’에 무엇을 더 부가하려고 하는 것인가? 새로운 것이 무엇인가? 그것은 많은 사람들이 평화를 얘기하고 있으나, 평화를 얘기하면 비둘기를 먼저 연상하듯이⁵ 그 의미가 막연하고, 현실적으로 평화를 구축하는 것이 요원한데 따른 문제의식에서 출발했다.

다. 평화란 무엇인가?

평화는 전쟁, 폭력 혹은 분쟁이 없는 상태를 의미한다. 따라서 평화를 이루는 길은 폭력과 분쟁을 지양하는 것이 될 것이다. 그렇다면 왜 폭력이 발생하는가? 아마 르티아 센(Amartya Sen)은 사회문화적 요인(정체성, 전통, 문명 등)과 정치경제

⁴ 그 외 통일을 지향한다는 논리도 제시될 수 있으나 이는 경제공동체 형성의 다음 단계 또는 북한 붕괴에 따른 흡수통일로 상정할 수 있을 것인데, 이는 앞에서 다룬 입장들의 중복이라 논의의 간소화를 위해 배제했다.

⁵ 한국인이 생각하는 평화는 무엇인가? 평화가 국민들의 마음속에 어떤 의미로 저장되고 있는지 파악하기 위해 국민들에게 ‘평화’라는 단어를 보고 생각나는 단어 3개가 무엇인지를 물어보는 단어연합과제를 실시하였다. 국민들은 ‘평화’는 비둘기(21.1%), 통일(17.5%), 자유(8.0%), 행복(4.9%)과 관련이 높게 나왔고 전쟁(2.7%)과의 관련이 낮게 나왔다. 박주화 외, 『평화의 심리학: 한국인의 평화인식』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 85. 이처럼 평화가 비둘기라는 상징, 평화통일이란 구호 등과 연관하여 생각되는 것은 평화의 의미가 스스로 사유해서 얻은 결과라기보다 주입식 교육의 결과라 판단된다.

적 요인(빈곤, 불평등, 박탈) 두 가지 원인을 제시하고, 폭력은 어떤 단일 요인보다 이들 요인들의 결합으로 발생하며, 특히 표적이 된 대상의 차이를 조장하고 부추긴 결과로 본다.⁶ 그러면서 그는 “그런 분열적인 사고 경향도 명확한 통찰력과 이해가 갖춰지면 극복될 수 있다”는 희망의 메시지를 전하고 있다.⁷ 그러나 명확한 통찰력과 이해에 대해서는 구체적으로 제시하지 않고 있다. 그렇다면 분열적 사고는 무엇에 기인하며, 이를 어떻게 극복할 것인가?

이에 대한 답을 분열적 사고가 가장 극명하게 드러났던, 전쟁과 폭력에 대한 성찰에서 찾아보려 한다. 2차 세계대전, 특히 아우슈비츠를 가장 근거리에서 경험해야 했던 유대인 철학자들을 중심으로 살펴보기로 하자.

테어도어 아도르노(Theodor Adorno, 1903~1969)는 나치 전체주의가 발생할 수 있었던 이유로 ‘차이’를 억압하고 ‘동일성’을 추구했던 인간 이성을 지목했다. 플라톤 이후 서양철학은 인간의 이성이 복잡하고 다양한 세계를 파악할 수 있는 순수한 동일성 혹은 본질을 추구해야 한다고 강조했다. 그렇게 출현한 것이 바로 다양한 개체들을 분류하고 규정하는 ‘개념’이다. 개념으로 무엇인가를 포착하기 위해서 이성은 개체들이 가진 복잡성과 차이는 제거하고 획일화해야만 한다. 이러한 동일성에 대한 욕망은 유대인과 집시들을 제거하려는 나치즘의 편집증을 낳았다고 본다. 동일성을 넘어서기 위한 대안으로, 그는 성좌(constellation)의 사유를 제안한다. 두별의 위치는 서로의 차이나 관계에 의해서만 확인된다. 이처럼 성좌의 사유는 개체들을 동일성에 묶지 않고 차이나 관계로 다루려는 시도이다.⁸

한편 한나 아렌트(Hanna Arendt, 1906~1975)는 나치 전체주의의 기원을 인간의 ‘무사유(無思惟)’에서 찾았다. 그녀는 ‘사유’가 인간에게 주어진 능력이 아니라 반드시 수행해야만 하는 의무라 규정했다. 그녀가 강조하는 사유는 ‘타자(他者)의 입장에서 자신의 행동을 성찰하고 결정하는 사유’라는 좀더 특수한 함의를 갖고 있다.⁹

레비나스(Emmanuel Lévinas, 1906~1995)는 과거 ‘자기 중심으로 세계를 파

⁶ 자세한 내용은 Amartya Sen, 정미나 역, 『세상은 여전히 불평등하다(원제목: *Country of First Boys*)』 (서울: 21세기북스, 2015), pp. 206~234 (9장: 빈곤 그리고 전쟁과 평화) 참조.

⁷ 아마르티아 센, 앞의 책, p. 234.

⁸ 테어도어 아도르노, 홍승용 역, 『부정변증법』 (서울: 한길사, 1999). 강신주, 『철학 VS 철학』 (파주: 오월의 봄, 2010), pp. 444~448.

⁹ 한나 아렌트, 김선옥 역, 『예루살렘의 아이히만』 (서울: 한길사, 2006) p. 391, 나카마사 마사키, 김경원 역, 『왜 지금 한나 아렌트를 읽어야 하는가?』 (서울: 갈라파고스, 2009), pp. 33~83 (1장: 악의 얼굴은 어떻게 생겼을까?), 강신주, 앞의 책, p. 448.

악한다’는 이전의 철학을 ‘전체성의 형이상학’이라고 부르며, 이것이 제2차 세계대전을 일으킨 전체주의와 연결된다고 통렬히 비난했다. 플라톤 이후부터 사람들은 사회적 것의 이상을 융합(하나됨)의 이상에서 찾았다. 그래서 사람들은 주체가 타자와의 관계에서 타자를 자신으로 동일시하는 경향을 갖게 된다. 즉 인식 가능한 진리의 태양을 바라보면서 타자를 자신과 얼굴을 맞댄 존재로 보는 것이 아니라 단지 자신과 나란히 서 있는 자로 인식하는 집단성(전체주의)으로 나타나게 된다는 것이다.¹⁰ 그리하여 그는 과거 자기 중심적 철학을 뒤집는다. 그는 타자 덕분에 나타는 존재가 성립한다고 보았고, 자기 자신보다 타인을 먼저 생각한다. 이러한 레비나스의 타자론은 1980년대 이후 데리다, 들뢰즈 등의 현대철학에 지대한 영향을 미쳤다.¹¹

결국, 분열적 사고는 타자를 고려하지 않는 자기 중심성, 차이를 인정하지 않는 동일성에 기인한다고 할 수 있다. 그렇다면 그 극복은 그들 개념과 반대되는 타자와 차이를 인정하는 것에서 찾아야 할 것이다. 즉 평화란 타자와 차이를 수용하는 데서 시작한다고 할 수 있다.

그런데 이러한 철학적 성찰은 단순히 도덕과 윤리의 문제로 국한되지 않는다. 시대정신과 인류 역사의 흐름에 일치하기에 중요한 의미를 갖는다. 우선, ‘타자’와 ‘차이’는 현대철학의 핵심 키워드이기도 하다. 한편 『도덕의 궤적』의 저자인 마이클 셔머(Michael Shermer)는 인류의 역사는 도덕적 진보, 즉 역지사지(易地思之) 원리가 확장되는 과정임을 입증하고 있다. 그는 입장과 관점을 바꿀 수 있는 능력, 그리고 이보다 중요한 조건인 그렇게 하려는 의지는 도덕의 영향권을 확장하는 주된 동인으로 보았다. 또한 관점을 바꾸고 도덕권을 확장하는 이러한 능력은 지능과 추상적 추론 능력이 점점 증가하면서 나타난 결과로서, 역사를 진전시킨 원동력임을 입증하고 있는 것이다.¹²

“역사를 돌아보면, 우리가 우리 종의 더 많은 구성원들을(그리고 지금은 심지어 다른 종들도) 도덕적 공동체의 합법적인 일원으로 포함시킬 수 있도록 꾸준히 - 이따금씩 중단되기도 했지만 - 확장해 왔음을 알 수 있다. 인류의 양심은 무력무력

¹⁰ Emmanuel Levinas, 강영안 역, 『시간과 타자(원제목: *Le Temps et L'autre*)』 (서울: 문예출판사, 2014), p. 116.

¹¹ 오가와 시토시, 황소연 역, 『겉에 두고 읽는 서양철학사(원제목: *History of Philosophy*)』 (파주: 다산초당, 2014), pp. 212~213.

¹² Michael Shermer, 김병주 역, 『도덕의 궤적(원제목: *The Moral Arc*)』 (서울: 바다출판사, 2015), p. 38.

성장했고, 이제 우리는 내 가족, 내 친족, 내 지역 공동체만이 잘 살기를 바라지 않는다. 오히려 우리는 나와 상당히 멀리 떨어진 사람들까지 배려한다. 우리는 그들을 노예로 부리고 강간하고 죽이는 대신 그들과 상품과 생각을, 감정과 유전자를 기꺼이 교환한다.”¹³

이상의 논의를 요약하면, 평화란 타자와 차이를 수용하는 ‘역지사지 원리의 확장’으로 이해될 수 있다. 다시 말해 평화란 ‘역지사지’라는 인식과 이를 실천하는 ‘포용’이 확대되어감을 의미한다.

2. 평화의 개념이 남북경협에 주는 시사점

이러한 평화의 개념 설정이 경협에 주는 시사점을 관점, 인식 및 실천 등의 측면에서 다음과 같이 제시해볼 수 있다. 첫째, 평화에 대한 숙고가 없이 자기 중심적 사고에서 대북정책을 추진하는 것은 갈등을 지속시킬 따름이다. 자기중심적 사고는 우리 내면에 ‘초기화(default setting)’ 되어 있어, 은연중에 남북관계를 선악관계 혹은 제국주의적 관점으로 투사하는 경향이 있다. 이런 관점에서의 접근을 북한이 수용하겠는가. 평화를 원한다면, 역지사지 원리의 확장, 즉 역지사지하고 포용하는 특별한 노력이 필요하다.

둘째, 인식의 측면에서, 역지사지한다는 것은 상대도 우리와 같은 유기체라는 점을 인정하는 것이다. 즉, 북한도 생존과 번영을 위해 변화를 모색한다는 점을 인정하는 것이다. 따라서 북한에 대해서도 최소한의 보편적인 분석의 틀을 적용해야 한다. ‘북한은 변하지 않는다’ 등의 고정관념에서 벗어나 북한이 환경 변화에 대응하여 어떤 정책 변화를 모색하는지, 그 정책의 성과와 한계는 무엇이며, 이를 고려할 때, 향후 북한의 과제는 무엇인지 등을 분석해 보아야 한다.

셋째, 실천의 측면에서, 포용한다는 것은 일방적인(혹은 시혜적인) 포용을 넘어 상호적인 포용을 지향한다. 과거 햇볕정책에서의 포용은 일방적인 포용이었다. 그 결과 북한은 흡수통일에 대한 경계의식을 낳기도 했다. 반면 상호적인 포용이란 결여/문제점(pain point)을 서로 보완·교환하는 한편 미래의 비전을 공유하는 것

¹³ 도덕적 진보의 증거는 삶의 많은 분야에서 확인할 수 있다. 통치(자유민주주의 부상), 경제(재산권의 확대, 교역의 자유), 권리(생존권, 자유권, 재산권, 결혼할 권리, 투표권 등), 번영(빈곤의 감소), 건강과 장수, 전쟁의 피해 감소(과거 어느 때보다 폭력적 충돌로 인한 사망률 감소), 노예제도 폐지, 살인 감소(중세에 10만 명당 100명 이상이었으나, 지금은 10만명 당 1명으로 축소), 강간과 성폭행 감소, 사법평등, 예의 등. Michael Shermer, 앞의 책, pp. 15~16.

으로 발현된다. 그 비전은 중국, 일본 등 주변국들과 동등한 수준의 ‘경제강국’(경제공동체)이 되는 길이다. 향후 비핵화를 전제로 우리가 평화를 구축할 수 있는 길은 군사강국이 아니라 경제강국이기 때문이다.¹⁴ 이는 분단을 극복하는 적극적인 평화의 길이기도 하다. 따라서 향후 남북한의 경제발전 정책을 전망해 보고, 과제와 문제점 등에서 남북한의 접점을 찾는 노력이 필요하다. 이를 전제로 경험을 통해 상호이익 또는 공동이익을 얻을 수 있어야 할 것이며, 남북한 공히 이러한 비전을 공유할 수 있어야 한다.

그렇다면 다음 살펴보고자 하는 이슈는 남북한이 서로 이익을 추구할만한 여지가 있는 것인지, 그를 통해 경제강국으로 발돋움할 수 있는지의 문제이다. 이상의 문제의식을 토대로 남북한 경제발전전략을 전망해 보고 실로 협력의 여지가 있는 것인지 검토해 보기로 하자.

III. 북한의 경제정책 및 향후 전망

1. 최근의 경제 정책

가. 전략노선의 전환

북한은 2018년 4월 20일 제7기 제3차 전원회의에서 기존의 ‘경제-핵무력 병진노선(2013년 3월 전원회의 채택)’을 ‘경제노선(사회주의 경제건설 총력 집중)’으로 전환하였다. 북한의 역사상 전략노선에 군을 빼고 경제만 내세운 것은 처음 있는 일이다. 김일성 시대에 경제-국방 병진노선이 제기된 이후, 김정일 시대의 선군경제노선, 김정은 시대의 경제-핵무력 병진노선 등 최근까지 경제와 군이 동시에 언급되었다.

경제건설에 총력을 집중하겠다는 새로운 전략노선은 핵 개발이 크게 진척된 데 따른 자신감과 함께 협상 국면으로의 전환이라는 대외환경 변화가 크게 작용한 것으로 보인다. 이런 조짐은 2017년 11월 29일 ICBM 화성 15호 발사 성공을 계기로 ‘국가 핵무력 완성’ 선언 및 2018년 신년사를 통해 드러나기 시작했다. 김정은 위원장은 3월 초 평양을 방북한 대북 특사단에게 남북정상회담 개최와 함께 비핵화의

¹⁴ 처칠은 “약자의 유화는 무익하고 치명적이지만 강자의 유화는 품위가 있는 평화의 길”이라고 말했다. 김연철, 『협상의 전략』, Humanist, 2016, p. 45에서 재인용

지를 처음으로 드러냈고, 이어 6월 12일 북미정상회담에서 한반도의 완전한 비핵화를 합의하기에 이른다.

그리고 2019년 김 위원장은 신년사에서 군수공업의 민수 전환 - 군수공업 부문에서 농기계와 건설기계, 인민소비품 등을 생산 - 을 시사¹⁵하는 한편, 이후 새로운 전략노선이 그리는 미래도 과거 ‘쌀밥에 고깃국’이 아니라 ‘세계적 수준의 풍요’임을 제시하고 있다.

이는 북한이 핵 개발 고도화로 안보 문제를 해결했으니 앞으로 경제 문제를 해결하는 단계로 넘어가되, 그 것의 비전은 ‘세계적 수준의 풍요’라는 것이다.

나. 경제개혁 지속 추진 및 제도화

김정은 집권 이후 경제개혁은 김정일 시대와 달리 지속적으로 확대되고 제도화되었다. 김정은 시대에는 반개혁적 조치 없이 분권화와 시장기능을 수용하는 개혁이 지속적으로 확대되었다. 이와 함께 제도화가 크게 진척되었다. 김정은 집권 이후 개혁 개방 관련 법의 제정 및 개정이 전체 법률 제정 및 개정의 50%를 차지하였다. 주된 입법 방향은 (1) 기업소 및 지방에 대한 자율권 강화 (2) 시장제도의 일부 반영 (3) 외국인투자 관련 제도 정비로 요약할 수 있다.¹⁶

이를 통해 경제주체들은 제도의 틀 안에서 합리적으로 미래를 전망하고 경제활동을 할 수 있게 되었다. 제도경제학자 노스(D. North)에 따르면, 제도의 중심적 역할은 인간의 상호작용에 안정적인 구조를 설정함으로써 불확실성을 줄이는 것이다. 그리고 불확실성의 감소는 위험 프리미엄을 줄임으로써 정보획득에 따른 비용 등을 포함한 거래비용을 낮추고 경제성장의 가능성을 높인다.¹⁷

예를 들어 자금순환을 보면¹⁸, 2014년 기업소법 개정을 통해 기업 자금 조달에 있어 은행대부 외에 주민들의 유희자금을 동원 이용할 수 있도록 보장하였다. 즉

¹⁵ “군수공업부문에서는 경제건설에 모든 힘을 집중할데 대한 우리 당의 전투적호소를 심장으로 받아안고 여러가지 농기계와 건설기계, 협동품들과 인민소비품들을 생산하여 경제발전과 인민생활향상을 추동하였습니다.” 2019년 김정은 위원장의 신년사. 『조선중앙통신』.

¹⁶ 임성택, “남북경제협력 관련 법제와 이슈” (한반도 평화 新시대 남북경제협력과 법 세미나 발표문, 2018.8.28.).

¹⁷ D. North, 이병기 역, 『제도·제도변화·경제적 성과(원제목: *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*)』.

¹⁸ 기존 연구들은 주로 기업소 및 협동농장의 자율권 강화 등 실물 부문의 개혁에 대해 소개해 왔고, 대북제재의 주된 목표가 자금줄을 죄는 것이라는 점을 고려하여 여기서는 금융부문의 개혁을 다루었다.

그동안 불법이었으나 부분적으로 묵인했던 사금융을 공식적으로 허용한 것이다. 그 결과 민간자본의 합법적인 투자 확대 및 경영 참여가 가능해졌고, 이는 최근 공장가동률 증가, 아파트 건설 경기 활성화 등을 낳을 수 있었다고 본다. 이와 함께 북한원화 및 금융기관의 기능을 정상화하기 위해 카드사용의 확대, 이원적 금융시스템으로의 전환 등의 금융개혁 조치를 단행하였다. 특히 기관, 기업소 등의 공식 거래는 북한 원화 기반의 카드결제 의무화했고 주민들의 국가상점 이용에 있어서도 카드 결제를 확대했다. 카드는 은행계좌를 근거로 발행되기 때문에, 금융기관의 기능 정상화에 기여하게 된다. 카드 사용은 자연스럽게 은행을 매개로 거래가 이루어지는 결과를 낳기 때문이다.¹⁹

이처럼 사금융을 양성화하여 자금 수요를 충족하면서도 금융기관을 정상화함으로써 사금융의 확산을 억제하고 있는 것이다. 이를 통해 자국 화폐의 원활한 순환과 함께 제재의 충격 완화를 기대할 수 있게 된다. 뿐만 아니라, 장기적으로 사금융을 공식 금융으로 대체함으로써 재원조달 비용을 낮추고, 이를 통해 생산단가 인하 및 인플레이션 억제도 기대할 수 있게 된다.²⁰

기업소 및 협동농장 개혁과 금융개혁 등을 통해 생산 단위와 금융기관이 자신의 기능을 회복해 가고 있다. 즉 경공업 중심으로 공장가동률이 높아지고 자금순환이 원활해지고 있다는 것이다. 이는 다음에 보게 될 산업정책의 변화에서 잘 드러난다.

다. 산업정책 전환

김정은 시대 산업정책의 변화는 크게 ①경공업·농업 우선주의로 전환, ②대북제재에 대응한 국산화, ③IT기반의 현대화·정보화로 요약해볼 수 있다.²¹

첫째, 주민들의 요구는 의식주 문제의 빠른 해결이다. 이를 반영한 것이 “인민들에게 다시는 허리띠를 조이지 않겠다”라는 2012년 김정은의 선언이며²², 이를 위해 그는 중공업보다는 경공업, 농업, 건설 등에 힘을 실었다. 한편 이들은 심각한

¹⁹ 대도시 중심으로 구축된 ICT 인프라가 향후 전국으로 확대되면, 카드 사용이 보다 일반화될 것이라 전망된다.

²⁰ 이에 대한 자세한 내용은 이영훈, “최근 북한의 금융 현황 및 금융조치에 대한 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융 문제를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제19권 2호(2015), 이석기 외, 『북한의 서비스업』 (세종: 산업연구원, 2017), pp. 224~262 참조.

²¹ 이에 대한 자세한 내용은 “북한의 경제정책 전망 및 ICT 기반의 남북경협” (북한연구학회 동계 학술회의 발표문 2018.12.14.) 참조.

²² 김정은의 김일성 100주년 기념식(2012.4.15.)에서의 발언. 그해 6월 6·28조치를 시작으로 이후 여러 부문에서 개혁조치들을 추진했다.

자본제약의 상황에서 단기에 성과를 거둘 수 있는 영역이기도 했다.

둘째, 북한에서 국산화가 강조되는 시점은 2013년으로, 핵 개발 강화에 따른 대북제재에 대한 대비 차원에서 본격 추진되었다. 우선, 2013년부터 경공업 국산화를 추진하기 시작했다. 이어 2014년부터 자재 및 설비 생산의 국산화를, 2017년부터는 금속, 화학 및 운송수단 등의 국산화를 추진했다.²³

셋째, 김정은 시대 들어, 강조·독려하고 있는 것은 CNC(Computerized Numerical Control)화 및 통합생산관리체계이다.²⁴ 이러한 기술 기반은 군사기술의 민간경제로의 적용 및 교육을 통한 IT 인재 양성에 기인하는 것으로 판단된다. 2009년부터 북한은 ICBM 등 초정밀을 요구하는 무기개발 과정에서 고도화된 CNC기술을 민간경제에 적용 확산하는 시도가 본격화된 것으로 알려지고 있다. 한편 ‘교육혁명’과 과학자 우대 등을 통해 IT산업 육성을 위한 개혁에 나서고 있다.²⁵ 북한 나름의 혁신을 추진해 온 것이다. 더욱이 최근에는 혁신이 기술혁신뿐 아니라 “계속 혁신”, “혁신창조” 등 경제사회 전 분야에서 제기되는 일종의 슬로건이 되고 있다.²⁶

이러한 산업정책의 성과는 수출입 품목 변화에서 확인되고 있다.²⁷ 우선, 산업별 중국 수출입을 보면, 중공업 품목들과 달리 경공업, 농업 및 건설 관련 품목의 수출입은 증가하고 있다. 특히 경공업 및 농업 생산물 중 일부는 내수를 넘어 해외시장 판촉에 나서고 있다. 이와 함께 생산 및 포장 공정 등의 설비, 원료 및 자재, 농기계 및 수송기계의 국산화가 추진되고 있다.

한편 식료품, 신발, 화장품 공장 등 여러 공장들에서 자동화가 추진되고 있다. 또한 휴대전화는 매년 개선되고 있고, LED TV, PC 등 일부 가전제품들의 수출도 모색하고 있다. TV를 예로 들면, 2018년에는 디지털 TV(수자식 TV)를 기본으로, 75인치 LED TV뿐 아니라 곡면 TV 등의 해외 판촉에 나서고 있다.²⁸

²³ 자세한 내용은 이유진, “최근 북한의 국산화 현황과 전망.” 『KDB 북한개발』, 통권13호 (2017).

²⁴ CNC는 컴퓨터를 이용해 정밀하게 수치를 제어하는 기술로서, 군수용 공작기계뿐 아니라 민수용에도 적용된다. 한편 통합생산관리체계는 컴퓨터를 이용하여 생산공정 전반을 관리하는 시스템으로서 자동화의 기반이 된다.

²⁵ 김정은 집권 이후 북한은 실용성 중시의 학제 및 교과서 개편, IT기술 교육 및 영재 교육 강화, 해외학술교류를 통한 역량 강화 등의 교육혁명을 추진해 왔다.

²⁶ “새 기술혁신방안들을 도입”(노동신문, 2019.6.10.)해야 한다는 기술혁신 관련한 혁신 언급뿐 아니라, “자력갱생이야말로 혁신창조의 원천”(노동신문, 2019.6.14.), “사회주의의 전구마다에서 기적과 혁신을 창조”(노동신문, 2019.6.17.) 등 일반 영역에서 혁신은 슬로건화되고 있다.

²⁷ 자세한 내용은 이영훈, 앞의 글 참조.

²⁸ 국산화가 추진되고 있으나, 주요 부품들은 수입에 의존하는 가공무역 단계를 벗어난 것은 아니다.

라. 평가: 정책 전환의 배경과 성과 및 한계

(1) 정책 전환의 배경

최근 북한 정책 전환의 배경은 리더십의 특성과 구조적 요인에서 찾을 수 있을 것이다. 김정은 위원장의 특성은 언론 등에서 집중 조명하고 있어, 여기서는 구조적 요인에 집중하려 한다.

김정일 시대 북한의 제도/정책 변화는 자생적 시장화를 사후 추인하는 양상을 보여 왔기 때문에, 시장화가 정책변화의 구조적 요인으로 크게 부각되었다. 그러나 김정은 시대 들어 달라진 것이 있다면, 급속한 정보화의 진전이다. 이동통신이 재개된 2008년부터 10년 동안 휴대전화 이용자 수가 급증하여 2017년에는 북한 인구의 1/5이 휴대전화를 이용하는 것으로 나타났다.

정보화는 세계화를 촉진한다. 입소문이 아니라 ICT를 기반으로 하는 정보화이기 때문에, 외부세계의 정보가 실시간으로 전역으로 빠르게 유입·확산될 수 있다. 물론 정부가 이를 통제하겠지만, 보안과 해킹의 관계가 시사하듯, 이를 회피할 수단들은 많다.

이때 외부 세계를 인식하는 주된 방식이 '비교'이다. 행동경제학자 댄 애리얼리(D. Ariely)는 사람들은 기본적으로 비교를 통해 인식하고 결정을 내린다고 했다.²⁹ 비교의 결과 외부 세계와의 경제적 수준 차가 크면, 체제에 대한 불만과 함께 경제성장에 대한 욕구, 즉 “그들만큼 잘 살고 싶다”는 욕구와 기대가 형성된다. 이 경우 집단저항, 그것이 어려우면 탈출 아니면 성장의 강력한 욕구와 기대로 나타나고, 이는 미래 변화의 동력으로 작용하게 될 것이다.

이처럼 정보화가 세계화를 촉진하는 급변하는 환경에서 생존하려면 변신을 모색하지 않을 수 없다. 기존 시스템을 고수해서는 생존 및 지속가능성을 보장받을 수 없다.³⁰ 과거 고립되었을 때는 변화가 더디고 변신의 압력이 작지만, 정보 개방

²⁹ “인간이란 존재는 절대적 판단 기준에 의해 뭔가를 선택하는 일이 드물다. 우리 안에는 물건 고유의 가치를 알려줄 계측기가 없다. 그래서 다른 것과 비교하면 상대적으로 그것이 더 좋다는 것에 주목하고 거기에 따라 가치를 매긴다.” Dan Ariely, 장석훈 역, 『상식 밖의 경제학(원제목: Predictably Irrational)』 (서울: 청림출판, 2018), p. 28; “우리는 상대성이 인간 정신이 수행하는 기본적인 계산법임을 확인할 수 있다. ... 요컨대 상대성은 우리 삶의 구석구석까지 침투해 있다. 그것도 매우 강력하게. ... 행복 역시 흔히 그가 느껴 마땅한 행복이 그대로 반영된 결과가 아니라 스스로를 다른 사람과 비교한 결과다. ... 사실 자기를 다른 사람들과 비교하려는 경향은 너무도 두드러져서 ‘네 이웃의 것을 탐하지 말라’는 예수의 10계명을 늘 명심하고 되뇌어야 할 정도이다.” Dan Ariely & Jeff Kreisler, 이경식 역, 『부의 감각(원제목: Dollar and Sense: How We Mismatch Money and How to Spend Smarter)』 (서울: 청림출판, 2018), p. 28.

폭이 확대됨에 따라 주민 의식과 생활양식이 빠르게 바뀌고 있는 상황에서는 변신의 압력이 크다. 더욱이 김정은 위원장은 어떠한 업적이나 장기간의 승계과정이 없어, 단기간의 성과를 통해 정당성을 인정받아야 하는 상황이다.

(2) 성과와 한계

우선, 실물 및 금융 부문의 개혁, 그리고 국산화를 통해 외부 충격에 대한 내구성을 강화했다. 특히 경공업, 건설 등 주민 경제와 직결되는 부문에서 성과를 거두고 있는데, 대북정보 매체들에 따르면, 최근 경공업 제품이 북한 시장에서 50% 정도를 점유할 정도로 성장하고 있다. 그 결과, 대 중국 무역이 큰 폭으로 줄었음(2018년 전년 동기 대비 대중국 수출 90%, 수입 30% 감소³¹)에도 물가폭등이나 매점매석이 발생하지 않고 있는 것으로 보인다.

대북제재의 효과가 없다는 것이 아니라 그동안 과대평가되었음을 지적하는 것이다.³² 지금까지 대북제재 효과에 대한 평가는 주로 ① 대북제재로 대중국 무역이 크게 줄었다. ② 북한은 대중국 경제의존도가 높다. ③ 따라서 대북제재의 충격은 매우 크다는 3단 논법에 입각해 있다.³³ 그러나 충격의 효과는 충격과 그에 대한 대비의 합으로 추정되어야 할 것이다. 그래서 충격에 대한 대비가 충실하다면, 그 충격의 효과는 완화될 수 있다는 것이다. 북한은 핵개발을 하면서 동시에 대북제재 장기화에 대한 대비도 적극 추진해 왔음에 주의를 기울일 필요가 있다.

그러나 잘 알려져 있는 것처럼 - 따라서 간략하게 설명하자면 -, 기간산업은 정체

³⁰ 대북제재가 장기화되면 고립과 궁핍 그리고 불안을 유발할 것이고, 사회불안을 억제하기 위한 강력한 주민통제를 필요로 할 것이다. 그렇다면 시장화와 정보화가 빠르게 진척되는 상황에서 권력기반이 취약한 김정은 위원장이 과거 방식의 통제로 정권유지를 할 수 있었을까? 쉽지 않을 것으로 판단된다.

³¹ 북한의 대중국 무역은 2014년 이후 감소하고 있다. 특히 감소세가 두드러지는 2016년 이후의 통계를 보면, 대중국 수출은 2016년 26.3억 달러, 2017년 16.5억 달러, 2018년 2.1억 달러로 큰 폭으로 줄었고, 대중국 수입은 2016년 31억 달러, 2017년 33억 달러, 2018년 21.8억 달러로 감소했다. 그에 따라 무역적자도 큰 폭으로 확대되고 있다. 그러나 북한의 시장물가는 2013년 이후 안정세를 보이는 가운데, 일부 대중국 수입 의존도가 높은 품목들에 한해 물가가 소폭 상승하는 모습을 보여 왔다.

³² 일례로 탈북자들의 전언에 따르면 대중국 의존도가 높은 소비재의 시장물가는 오르고 있는 것으로 알려지고 있다. 하지만 그것을 고려하더라도 평균적으로 10% 이내의 물가상승률을 보이고 있다고 한다.

³³ 제재유효론의 근거로 제시된 대북제재 실효성지수는 무역, 외화수입(무역수지), 시장물가(쌀값과 시장환율)를 종합한 지수이다. 하지만, 대북제재 실효성 지수는 주로 무역에 미친 영향을 말해줄 뿐, 이 지수가 80을 넘으면 북한제재가 타격을 입을 근거는 제시하지 않고 있다. 그 근거가 충분하지 않으면 객관적 판단이 아니다. 『경향신문』, 2018.2.7.

를 면치 못하고 있다. 전력, 철도/도로 등 인프라와 화학, 철강 등 중공업 부문은 과거 낙후된 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이처럼 기간산업의 정체로 전반적인 경제상황이 크게 개선되지 않고 있고, 산업 간 비대칭적인 발전 모습을 보이고 있다.

또한 지역간 비대칭 발전도 점차 심화되고 있다. 평양은 현저하게 발전했으나, 나머지 지역은 과거 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 지역간 비대칭은 해당 지역 주민들간의 불평등의 심화를 그대로 반영하고 있다. 이는 기존의 자본과 기술의 제약에 대북제재가 추가되면서, 일부 산업을 선택하여 자원배분을 집중한 결과이다. 현재로서는 대규모 자본이 투입되지 않고는 인프라 및 기간산업의 정상화를 기대하기 어려운 상황이다.

자본과 기술제약으로 경제성장의 발목이 잡혀 있는 반면, 정보화/세계화로 인해 주민들의 욕구는 커지고 있다. 여기에 비대칭발전전략으로 인해 지역 및 계층 간 불평등은 심화되고 있다. 이것이 북한주민의 탈북이 끊이지 않는 이유이며, 체제불안의 잠재적 요인이다.

2. 개방 이후 경제정책 방향

개방은 자력으로 해결할 수 없는 대규모 외자와 선진기술을 유입할 수 있는 기회를 제공한다. 결국 개방은 경제성장의 수단들을 확보하는 계기가 되며, 이는 비핵화의 이유이기도 한다. 그러기에 비핵화와 대북제재 해제가 맞교환될 수 있는 것이다.³⁴

한편 개방 이후 북한은 단번도약을 최우선 과제로 제기할 것으로 전망된다. 북한은 이미 '세계적 수준의 풍요'를 언급한 바도 있고, 핵 포기에 따른 정당성 확보 및 흡수통일 여제를 위해 고속성장을 통한 체제안정이 필요하기 때문이다. 이를 실현하기 위해 개방 이후 북한은 외자와 4차 산업혁명 기술을 토대로, 경공업 중심의 수출주도 성장 및 농공 동시발전 전략을 추진할 것으로 판단한다.

경공업 중심의 수출주도 성장정책 추진을 전망하는 이유는 다음과 같다. 첫째,

³⁴ 우선, 대북제재 해제로 대규모 외자가 유입될 수 있다. 공적자금으로 각국 정부 및 공공기관이 제공하는 ODA, 국제금융기구의 양허성 차관 혹은 무상원조, 남한 정부의 남북협력기금 등이 있다. 한편 민간자금인 FDI는 사업자간 컨소시엄 구성 및 채권 발행, PF 등 다양한 형태의 자금 조달을 기대할 수 있다. 한편 비핵화로 예상되는 북한의 개방 시점은 4차 산업혁명 기술이 글로벌 트렌드가 되는 시점이다.

최근 경공업 부문의 빠른 성장을 통해 경공업의 성장잠재력이 크다는 것을 입증하고 있다. 둘째, 개방 이후에는 글로벌 비교우위에 의한 산업재편이 불가피한데, 초기에는 노동집약적 부문이 상대적으로 비교우위를 가질 수 있다. 반면, 중화학공업은 현재 동아시아에서 공급과잉 상태라 중복투자의 리스크가 크고, 자본집약적인 영역이라 비교우위를 확보하기 어렵다. 따라서 고속성장을 위해서는 상대적으로 경공업 부문을 특화하는 것이 합리적일 수 있다.

단, 과거 개도국들과 달리, 북한은 경공업 제품 중에서도 IT제품 중심으로 비교우위를 확보하려 노력할 것으로 전망한다. 그 이유는 우선, 4차 산업혁명이 추진되면서, 글로벌 교역 시장의 구조가 바뀌고 있기 때문이다. 교역규모는 계속 증가하고 있으나, GDP 대비 총교역규모(상품·서비스·금융)는 줄어드는 데 반해, 데이터(스마트폰 앱, 온라인 게임, 드라마 다운로드, 3D 프린터용 샘플 설계도 등) 거래량은 가파르게 증가하고 있다.³⁵ 이는 과거 단순 제조업 중심의 수출주도 성장으로는 고속성장을 이루기 어렵다는 점을 시사하고 있다. 둘째, 북한은 자체적으로 4차 산업혁명 기술들을 확보해 왔고, 2013년부터 국제 SW경진대회에서 매년 우승해오고 있을 정도로 북한의 IT 인력은 상대적으로 우수한 것으로 평가되고 있다.³⁶

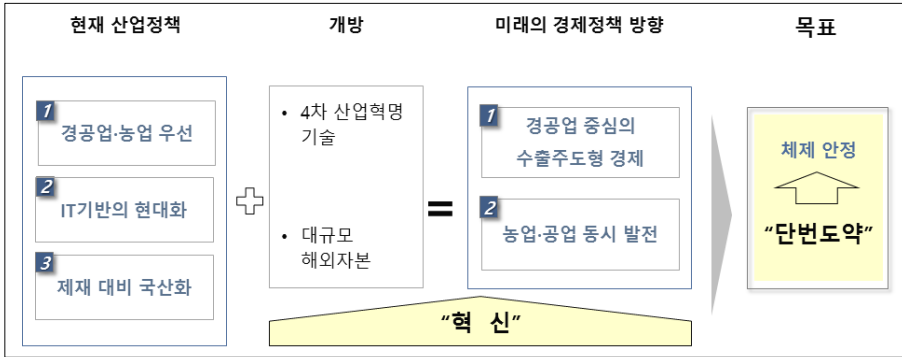
다음으로 농업·공업 동시발전 정책을 전망하는 이유는 다음과 같다. 북한이 중국이나 베트남의 개방 초기보다 도시화율이 높고, 개방 후에도 중국처럼 한동안 거주이전의 자유가 허용되지 않을 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 북한은 기존의 경공업·농업 우선 기조를 유지하여, 농업현대화로 발생하는 유희노동력을 해당 지역의 도시 공업화를 통해 흡수할 것으로 전망된다. 이를 통해 지방공업을 활성화함으로써, 기존의 산업 및 지역 간 불균형에 따른 체제불안을 완화하려 할 것으로 전망된다.

한편 4차 산업혁명 기술과 해외자금 도입을 위한 환경 개선에 주력하는 한편 개혁을 가속화할 가능성이 크다. 앞에서 언급했던 것처럼 이미 혁신은 북한에서 기술혁신뿐 아니라 경제사회 전 분야의 슬로건이 되고 있다.

³⁵ 교역규모는 계속 증가하고 있으나, GDP 대비 총교역규모(상품·서비스·금융)는 줄어드는 데 반해, 데이터(스마트폰 앱, 온라인 게임, 드라마 다운로드, 3D 프린터용 샘플 설계도 등) 거래량은 가파르게 증가하고 있다. MGI, World Bank의 통계에 따르면, 2014년 GDP 대비 상품·서비스·금융 부문의 교역은 2007년에 비해 14% 감소했다. 반면 2014년 데이터 거래량은 2005년 대비 45배 증가했으며, 2014년 상품·서비스 교역 규모를 능가했다.

³⁶ 이영훈, 앞의 글 참조.

〈그림 1〉 비핵화(개방) 이후 북한의 경제발전 방향



IV. 남한의 경제정책 및 향후 전망

1. 최근의 경제정책

가. 정책 전환

지금까지 나타난 현 정부의 핵심 경제정책은 소득주도성장정책이다.³⁷ 이는 대기업의 성장으로 인한 임금 인상 등 ‘낙수효과’가 약화되는 상황에서 근로자의 소득을 인위적으로 높여 경제성장을 도모하는 전략으로서, 유효수요 창출을 중시하는 케인즈적 사고에 기반한다. 분배를 중시한다는 점에서 과거 재정지출 확대를 통한 대규모 토목공사, 대출규제 완화를 통한 부동산시장 활성화 등의 유효수요 창출 정책과는 크게 다르다.³⁸

나. 평가

(1) 정책 전환의 배경

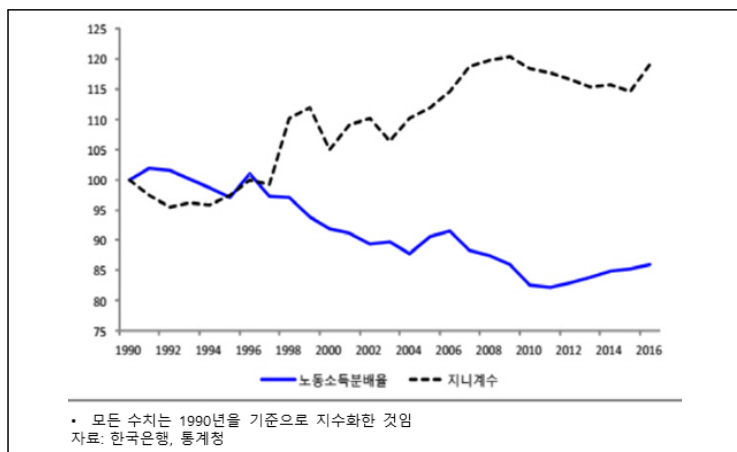
정책 전환은 소득불평등이 심화되면서 성장에 부정적 영향을 미치고 사회갈등을 심화시키고 있다는 판단에 따른 것이다. 한국의 노동소득분배율(노동소득/국민소득)은 1996년 66.1%에서 추세적으로 하락해 2016년 56.2%까지 9.9%포인트 하

³⁷ 문 정부는 소득주도 성장, 일자리 중심 경제, 공정경제, 혁신성장 등을 경제정책의 4대 원칙으로 발표한 바 있다. 2017.7.25.

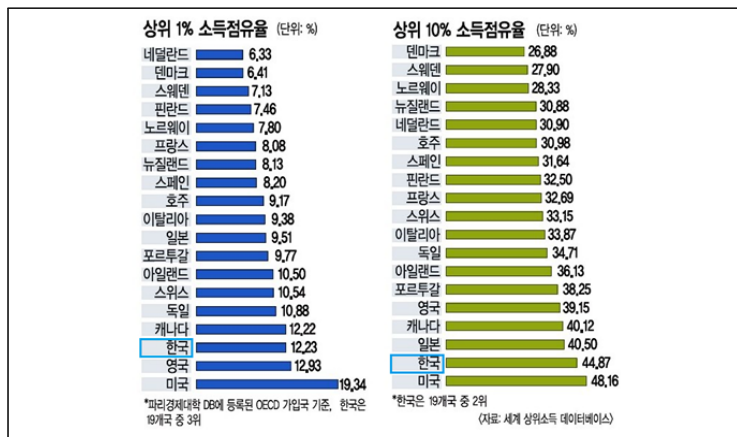
³⁸ 이들 과거의 정책들은 과잉 투자의 부작용을 초래하면서 성장잠재력을 약화시켜 왔고 가계부채 위기 가능성을 높이고 있다.

락해 OECD 20개국 중 가장 많이 하락했다.³⁹ 한편 파리경제대학 DB(2014년 기준)에 따르면, 한국의 상위 1% 소득 점유율은 OECD 국가 중 한국이 미국(19.3%), 영국(12.9%) 다음으로 세 번째(12.2%), 상위 10% 소득 점유율은 미국(48.2%) 다음으로 두 번째(44.9%)로, 한국의 소득 불평등 수준이 세계적으로 압도적이다.

〈그림 2〉 한국의 노동소득분배율과 지니계수(1990년 기준)



〈그림 3〉 한국의 상위계층의 소득점유율(2012년)



³⁹ 같은 기간 독일은 5.4%포인트, 프랑스는 0.76%포인트 하락했다. 반면 영국에서는 57.8%에서 62.3%로 5.5%포인트 상승했다. OECD 20개국 가운데 노동소득분배율이 가장 낮은 국가는 일본(53.8%, 2015년 기준)이었다. 이어 그리스(55.3%, 2015년 기준), 한국(56.2%, 2016년), 이탈리아(56.8%, 2016년) 순서로 나타났다. 주상영, “소득불평등 지표 변동 원인에 대한 거시적 분석,” 『월간 노동리뷰』, 2018.8.

최근 연구들은 소득불평등이 경제성장에 부정적이라 평가하고 있다. 소득불평등이 건강과 교육투자를 저해하고, 투자기회를 제한하고 정치경제적 불안을 야기하며 사회적 합의를 저해하기 때문에 경제성장을 위축시키는 경향이 있다는 것이다.⁴⁰ 한편 저성장과 소득불평등 심화의 부작용은 2010년대 들어 등장한 수저계급론(홍수저, 은수저, 금수저), 헬조선 등의 유행어가 이를 대변하고 있고, 젊은이들이 미래 전망에서 잘 드러난다. 퓨 리서치 센터의 조사에 따르면, 젊은이(18~33세)들이 50세 이상 노년층보다 미래에 대해 비관적인 나라는 우리나라가 유일했다.⁴¹

(2) 기대와 우려

소득주도성장정책에 대해서는 기대와 우려가 교차하고 있다. 긍정적 측면에서는 소득주도성장정책이 소득불평등의 심화를 완화할 뿐 아니라, 인구구조의 변화 및 정보기술의 발전에 따른 경제 문제 등을 완화할 것으로 기대하고 있다.

인구구조와 정보기술 관련 부분만을 보면, 우선, 역사상 유례없이 빠르게 진행되는 저출산 고령화로 소비 위축 가능성도 예상되고 있다. 통계청에 따르면, 2018년 이후 생산가능인구가 줄어들고 2023년부터는 인구감소세로 돌아설 것으로 전망되고 있다. 그에 따른 노동력의 감소도 문제이나, 일본 사례가 보여주듯이 소비 또한 정체될 가능성도 있다.⁴²

또한, 4차 산업혁명 기술은 기계 지능으로 조직 전체를 뒤덮어 인간 근로자를 대체할 수도 있고, 어디서든 승자독식의 환경을 만들어 내는 경향이 있다. 이로 인해 로봇의 인간 대체와 승자독식에 따른 실업 - 소득불평등 - 소비위축 - 저성장의 악순환 가능성도 배제할 수 없는 상황이며, 이를 해소하기 위해 '기본소득보장제'

⁴⁰ 소득분배와 경제성장 관계에 대한 명확한 이론이 제시되지는 않고 있다. 다만 실증적으로 규명되어야 할 문제이나, 최근 연구결과들은 불평등이 경제성장에 부정적 영향을 미치고 있음을 강조하는 경향이 있다. Ostry et al. "Redistribution, Inequality and Growth," IMF Staff Discussion Note 14-02, 2014, 한국개발연구원(연구책임: 황수경), "소득분배와 경제성장," (경제인문사회연구회 미래사회 협동연구총서, 2017), pp. 4~5.

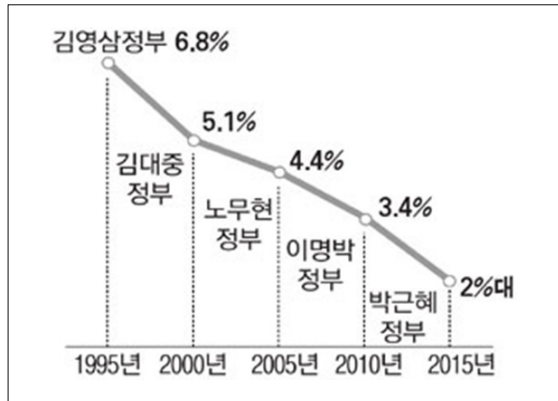
⁴¹ 퓨 리서치는 조사한 결과를 바탕으로 한국의 '밀레니얼 세대(18~33세·21세기 들어 성인이 된 세대)'가 유독 미래를 비관하고 있다고 밝혔다. 퓨 리서치는 이 연령대의 한국인 응답자 중 43%만이 '현재의 자식 세대가 부모 세대보다 미래에 경제적으로 더 윤택할 것으로 보는가'라는 질문에 '그렇다'고 답했다고 전했다. 그러면서 이 연령대에서 '그렇다'의 비율이 50세 이상 계층(61%)보다 적게 나온 나라는 조사대상 44개국 중 한국이 유일했다며 "미래를 밝게 전망하는 것이 특장인 미국, 유럽의 젊은이와 달리 한국의 밀레니얼 세대는 낙관적인 사람이 거의 없다"고 지적했다. *HUFFPOST Korea*, 2015.2.26., <<https://www.huffingtonpost.kr>>. (검색일: 2019.5.1.).

⁴² 이현승·김현진, 『늘어가는 대한민국: 저출산고령화의 시한폭탄』 등을 참조.

도입이 제기되고 있다.⁴³

그러나 소득주도성장은 다음과 같은 우려를 낳고 있다. 첫째, 구조개혁을 전제하지 않은 소득주도성장은 경기부양 정책의 성격을 벗어나지 못할 가능성이 있다. 우리나라 경제성장률의 급격한 추세적 하락이 수요보다는 생산 측면의 제약요인들을 반영한다⁴⁴는 점을 고려하면, 소득주도성장정책은 지금의 성장위기를 해소하는 데 한계가 있을 것이라 평가되고 있다. 김세직에 따르면, 지난 20년 동안 한국 경제성장의 장기(잠재)성장률이 보수 혹은 진보정권과 무관하게 ‘5년마다 1%p’ 씩 규칙적으로 하락하여, 김영삼 정부 시절 6%대에서 박근혜 정부에서는 2%대로 추락했고, 이런 추세가 지속된다면 문재인 정부 임기 말에는 장기성장률이 0%대에 진입할 가능성을 배제할 수 없다고 전망되고 있다.⁴⁵

〈그림 4〉 한국의 장기성장률 하락 추이



자료: 김세직(2016)

⁴³ 기술진보로 인해 소득과 소비 양면에서 불평등이 심화되면, 소비가 위축되고 그에 따라 기업의 투자는 줄어들 가능성이 크다. 이 경우 기업들은 비용절감을 위해 인력 절감 기술을 도입하게 될 것이다. 이에 따른 실업 - 불평등 심화 - 저성장의 악순환을 해소하기 위해 ‘기본소득보장제’를 도입할 필요가 있다. Martin Ford, 이장희 역, 『로봇의 부상(원제목: Rise of Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future)』 (서울: 세종서적, 2015).

⁴⁴ 미국처럼 장기성장률이 안정적인 나라에서는 경기변동에 따른 일시적 경제성장률 하락에 대응하여 총수요 확장정책을 쓰는 것이 타당할 수 있다. 그러나 한국은 지난 20년간 경제성장률의 지속적 하락은 경기변동보다는 장기적 추세 하락을 반영한다. 성장률의 장기하락 추세는 수요측면이 아니라 공급측면의 제약요인을 반영한다. 김세직, “한국경제: 성장위기와 구조개혁,” 『경제논집』, 제55권 제1호 (2016), pp. 6~11.

⁴⁵ 김세직, 앞의 글.

둘째, 거시경제 환경 및 인구구조의 변화를 고려할 때, 임금인상이 경제성장률에 미치는 영향은 제한적이다.⁴⁶ 2015년 민간소비가 GDP의 49.5%를 차지하고 있어 민간소비 확대로 잠재성장률을 1%p 상승시키려면 소비증가율이 지속적으로 2%p 상승해야 하며, 이를 위해서는 명목 임금소득이 연 9.3% 상승해야 할 것으로 추정된다. 더욱이 소비 활동이 가장 활발한 45~49세 사이의 인구가 2018년을 기점으로 급격히 줄어들 전망이다. 따라서 저소득자의 소득을 획기적으로 증대시키지 않으면, 소득주도성장정책은 기대한 효과를 거두기 어려울 것이다. 그러나 임금은 가계소득이고 소비의 원천인 동시에 기업의 비용이란 사실을 고려하면, 임금인상은 기업의 부담으로 작용하게 된다.⁴⁷

요컨대, 약화된 낙수효과와 심화된 양극화에 대응하여 추진한 현 정부의 소득주도성장 정책은 여러 긍정적 측면에도 불구하고, 구조적 요인으로 인해 제한적 성과 밖에 거두지 못할 수도 있다. 더욱이 한국의 성장위기는 구조적인 문제로서, 공급측면에서의 근본적 혁신이 절실한 상황이다.

2. 미래의 경제정책 방향

성장위기와 함께 양극화가 심화되고 있다. 이를 고려할 때, 향후 경제정책은 과거보다는 성장과 분배의 선순환을 고려하되 분배를 좀더 중시하는 정책이 주를 이룰 것이다.⁴⁸ 그럼에도 경제성장은 여전히 중요한 의미를 가질 것으로 전망된다. 경제성장이 모든 경제사회 문제 해결의 충분조건은 아니지만, 필요조건이 되기 때문이다. 성장이 멈추면 삶의 질 향상, 분배 문제 개선 등도 불가능하다. 더욱이 성장이 멈추면 주변의 경제/군사 대국들의 하청국 또는 고래싸움에 등 터지는 새우의 신세를 면하기 어렵다. 동아시아의 평화를 위해서도 경제성장은 우리의 핵심 과제가 된다.

이와 관련하여 향후 혁신(과 구조개혁)의 요구가 더욱 커질 것이다. 전문가들은 현재 상황을 현 상황을 패러다임 위기로 진단하고 발전전략의 전환을 요구하고 있

⁴⁶ 변양균, 『경제철학의 전환』 (서울: 바다출판사, 2017), pp. 30~31.

⁴⁷ 한국의 평균임금 수준은 2014년 기준 4.7만 달러로 OECD 평균(4.1만 달러)보다 높고 독일(5.8만 달러)이나 미국(5.0만 달러)보다는 낮지만 일본(4.7만 달러)과 유사하고 프랑스(4.2만 달러)보다 높은 수준이다. 딜로이트 글로벌은 한국이 생산성 대비 높은 임금으로 노동력 측면의 경쟁력은 미국의 60%, 독일의 80% 수준이라 평가하고 있다. 변양균, 앞의 책, pp. 73~74.

⁴⁸ 대표적인 사례는 포용적 성장론이다. 이에 대해서는 원종학 외, 『포용적 성장전략과 재정의 역할: 한국과 일본 사례를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2017 등을 참조

다.⁴⁹ 이를 위해 필요한 것이 창조적 혁신인데, 변양균은 케인즈와 대비되는 슈페터식 성장정책의 적극 도입을 주장하고 있다. 슈페터식 경제정책은 기업가가 부단히 혁신을 일으킬 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 더욱이 지금은 4차 산업혁명 시대다. 기업가(entrepreneur)들이 혁신, 즉 ‘생산요소의 새로운 결합’, ‘창조적 파괴(creative destruction)’를 할 수 있는 환경이 조성되어야 미래의 성장을 기대할 수 있다. 이를 위해서는 생산요소의 새로운 결합을 자유롭게 추진할 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

그러나 현실은 그렇지 않다. 규제개혁, 노동개혁, 의료 개혁 등의 사례에서 알 수 있듯이 개혁을 위한 노력은 각종 기득권 저항에 직면한다. 따라서 슈페터식 성장정책이 성공하려면, 대립하는 이해 당사자가 이익을 서로 공유할 수 있는 대안을 제시할 수 있어야 하고, 경제주체들 간의 상호 신뢰와 회복을 통해 서로의 이익을 공유하겠다는 사회적 합의를 전제한다.⁵⁰ 이를 위해 신뢰, 배려 및 참여 등 사회성원 간 공동의 이익을 위한 생산적 상호작용을 창출할 수 있는 사회자본(Social Capital)의 확충이 절실하다.⁵¹ 이는 압축성장 과정에서 간과되었던 사회문화 역량을 선진국 수준으로 끌어올리는 일이기도 하다.

이러한 관점에서 소득주도성장론은 슈페터적 성장정책과 함께 가야 한다. 저소득층의 소득 증대는 양극화와 사회갈등의 심화 등을 고려할 때, 포기할 수 없는 정책 기조이다. 다만, 소득주도성장정책은 인위적인 임금 상승보다 저비용 사회로 우리 사회를 구조개혁 함으로써, 실질적인 가계소득을 높이는 방향으로 전환해야 한다.⁵² 즉, 주거, 교육, 보육, 의료 비용 등을 줄여 근로자의 기본수요를 충족시키

⁴⁹ 전문가들은 대체로 현 상황을 글로벌 저성장, 글로벌 초경쟁 및 4차 산업혁명에 따른 패러다임 위기로 진단하고, 이에 대응하여 과거 ‘빠른 추격자(Fast Follower)’ 발전전략을 ‘창조적 리더(Creative Leader)’ 발전전략으로 전환할 것을 요구하고 있다. 송재용 외, 『퍼펙트 체인지』(서울: 자의 누리, 2017).

⁵⁰ 최근에 희망을 보이는 사례가 ‘광주형 일자리’ 모델이다. 정부가 주거, 교통, 의료 등의 복리후생을 지원하는 대신 임금을 기존 생산직 급여의 절반 수준으로 낮춤으로써 일자리를 창출하고 기업의 비용경쟁력을 개선하는 모델이다. 광주형 일자리 모델은 2019년 1월 광주시와 현대자동차가 협약을 체결함으로써 본격 시작되었다. 요약하면 정부가 주거, 교통, 의료 등의 복리후생을 지원함으로써, 임금을 기존 생산직의 절반 이하 수준(44시간 기준 초봉 3500만원)으로 줄임으로써, 직접 고용 1000여명, 간접 고용 약 1만 2000여명을 창출하는 계획이다.

⁵¹ 한국의 경우, 특히 정부와 사법시스템 등 공적 사회자본에 대한 신뢰가 낮은 점을 고려하면, 최근의 사법개혁은 정부 차원의 사회자본 확충 노력이라 볼 수 있다. 참고로 한국의 사회자본지수는 OECD 32개국 중 29위로 매우 낮다. “OECD 비교를 통해 본 한국 사회자본의 현황과 시사점”, 현대경제연구원, 2014.5.

⁵² 변양균, 앞의 책, pp. 30~31.

면서, 기업가의 혁신을 추구해야 한다는 것이다. 그래야만 사회적 합의가 가능하고 우리 기업의 경쟁력 확보 및 실업 문제 해결도 가능하다.

그런데 기업의 혁신, 저비용사회로의 구조개혁, 사회적 합의 등의 노력만으로 경제성장과 분배문제를 해결할 수 있는가? 이와 관련하여 이들과 동시에 추진하게 될 정책이 경제영역의 확대이다. 대표적인 사례가 신북방·신남방정책인데, 앞으로 이런 기조는 지속될 것으로 전망된다. 이런 관점에서 남북경협의 의미를 재검토해보자.

V. 남북경협의 새로운 모색: 평화와 혁신 기반의 플랫폼

1. 평화의 관점에서 본 남북경협

남북한 경제정책 전망을 종합해 보면, 경제성장, 혁신 등 남북한의 과제(혹은 needs)가 일치하고 있어 남북경협의 여지는 크다고 판단된다. 향후 남북한 최대의 경제과제는 경제성장이 될 것으로 전망된다. 남한은 성장위기에 직면해 있고, 북한은 단번도약의 요구를 충족해야 하며, 이를 위해 남북한 모두 ‘혁신’을 제기하고 있는 상황이다. 또한 남한의 경우 신북방·신남방 등 경제영역의 확대를 모색하고 있다. 북한은 개도국의 상황을 탈피하는 것이 당면과제이겠지만, ‘세계수준의 풍요’를 목표로 큰 그림을 그리고 있다.

향후 경제성장을 추진하는 데 있어, 남북한은 각자 부족한 요소를 서로 교환하고 미래의 비전을 공유할 수 있을 것이다.⁵³ 남한은 자본과 기술을, 북한은 노동력을 제공하는 방식의 교환이 향후에도 당분간 유효할 것으로 전망된다. 또한 이러한 협력을 통해 남북한은 주변 4강들과 동등한 수준의 ‘경제강국’(경제공동체)을 만드는 것을 비전으로 삼을 수 있다.

이는 분단 극복을 위한 가장 적극적인 평화의 길이기도 하다. 한편 남북경협과 이를 통한 경제성장은 사회갈등을 완화함으로써 우리 사회의 평화 구축에 기여할 것이다. 한국의 사회갈등은 심각한 수준인데,⁵⁴ 성장의 정체는 사회갈등을 격화시

⁵³ 비핵화 이후에는 북한이 지원의 대상에서 협력의 대상으로, 미래 비전을 함께 모색할 파트너로 발전할 수 있을 것으로 본다.

⁵⁴ 한국의 사회통합 지수는 OECD 30개 회원국 중 29위로 매우 낮고, 과거 20년간 거의 변화없이 최하위 수준을 유지해온 것으로 나타났다. 1995부터 2015년까지 20년 동안 5년마다 사회통합 지수를 측정한 결과, 한국은 5차례 모두 지수 값이 0.2이하로 OECD 30개 회원국 중 29위를

킬 가능성이 크며, 마티아르 셴이 지적했던 것처럼, 이는 평화를 위협할 수 있기 때문이다.

그렇다면 남북경협은 경제성장의 주된 동력으로서 ‘혁신’에 어떤 의미를 제공할 수 있는가? 더 나아가 남북경협은 경제강국 형성 혹은 경제영역 확대에 어떤 의미를 부여할 수 있는가?

2. 혁신의 관점에서 본 남북경협

가. 슈페터의 혁신의 의미

향후 경제성장의 주된 동력이 혁신이라면, 혁신의 관점에서 남북경협을 평가할 수 있을 것이다. 즉, 남북경협이 우리 경제의 신성장동력이라는 가설이 성립하려면, 경협에 혁신의 요소가 있는지 검토해 봐야 할 것이다. 이는 혁신을 통해서 체제 내에서 일어나는 질적인 변화가 혁신적 투자와 연결되어 경제발전의 근본적 동인으로 작동할 수 있는가를 검토하는 것이다.

그렇다면 혁신은 무엇인가? 여기서는 혁신을 연구의 핵심 이슈로 제기했던 슈페터의 정의를 참고하기로 한다. 그는 5가지 혁신의 유형을 제시했다. ① 새로운 재화, ② 새로운 생산방법의 도입, ③ 새로운 시장의 개척, ④ 원료나 반제품의 새로운 공급원 확보, ⑤ 독점적 지위의 형성 또는 독점의 파괴. 이제 남북경협에 이러한 혁신의 요소가 있는지 여부를 검토해 보기로 하자.

나. 남북경협과 ‘혁신’

(1) 새로운 시장 개척

글로벌 경제의 저성장은 인구증가 둔화 및 4차 산업혁명 진전 등에 따른 수요계약에 기인한다. 우리 경제의 저성장 또한 수요계약에서 비롯된다. 그런데 비핵화 후의 북한은 수요계약을 해결해 줄 새로운 시장이다. 북한이 구매력이 부족한데 무슨 시장이냐는 반문이 제기될 수도 있다. 물론 소비의 측면에서는 아직 구매력이 부족하다. 하지만, 투자와 수출(북한 특구에서 생산한 제품의 해외수출)의 측면

기록했다. 이에 대해 ‘성장 위주 발전 정책이 한계에 다다르면서 회소해진 자원 분배 방식을 둘러싼 사회적 갈등이 커진데 따른 것’으로 진단했다. 정해식 외, 『사회통합지수 개발 연구』 (세종: 한국보건사회연구원, 2016).

에서는 새로운 수요가 창출될 수 있다. 북한 개방 후 인프라 및 특구 건설이 본격화 되면, 투자와 수출 수요가 크게 확대될 수 있다. 그에 따라 생산이 확대될 여지가 크다.

이 경우 대북사업은 ‘투자’의 개념의 사업이다. (북한 붕괴로) 남북이 통합된 이후 남한의 부담으로 추진되는 ‘비용’의 개념이 아니라, 상호 Win-win의 거래로 추진된다. 대북제재 해제 이후, 북한 개발에 공적 자금과 민간 자금이 투입되고, 투자의 대가로 BOT(Build Operate Transfer 수익형 민자사업) 방식, 또는 광산 개발권 등 각종 사업권들이 거래될 수 있다. 참고로 북한은 2013년 외자 유치에 위해 특구 관련 법의 개발규정 “특별허가경영”에 BOT 방식을 제시했고, 이후 인프라 및 특구 건설 사업 계약에 적용할 것을 명시하고 있다.⁵⁵

한편 남북한이 경제적으로 연결되면, 섬이었던 남한이 본격 개방되면서 한반도는 대륙과 해양을 연계하는 유라시아 랜드 브리지(land bridge)가 된다. 한반도를 둘러싼 동북3성, 연해주, 일본 및 산동성의 인구를 합하면 5억이 넘는다. 한반도는 5억 이상의 시장을 연결하는 플랫폼국가로 발돋움할 수 있다.

(2) 새로운 생산방법 도입

북한의 Needs를 고려할 때, 특구는 노동집약형에서 시작하겠지만, 점차 기술집약형으로 전환하게 될 것이라 전망된다. 이와 관련하여 새로운 생산방법 도입이 될 북한의 노동력과 기술 문제를 검토해 보기로 하자.

우선, 북한의 노동생산성에 대한 평가는 크게 엇갈린다. 하지만, 개성공단 기업들의 경험이 입증하고 있는 것처럼 예상보다 높다고 판단된다. 일반적으로 임금수준은 노동생산성을 반영하여 결정된다는 이론 때문에, 낮은 북한의 임금 수준을 고려하여 노동생산성을 낮게 평가하는 경향이 있다. 그러나 국가 간 임금격차는 개인의 능력보다 주로 역사적으로 축적된 사회적 시스템에 기인한다.⁵⁶ 따라서 북

⁵⁵ 최근 북한은 외자유치 관련 법제들을 정비하면서, 2013년 개발규정을 새로 제정하면서, 개발규정의 특별허가경영의 한 요소로 BOT 방식을 제시하였다. 이후 「개성-신의주 고속철도 건설사업」 계약(2014), 「원산-금강산 국제관광지대 투자대상안내서」(2015), 「원산-금강산 관광특구 내 풍력발전사업」(2016) 등에 적용하고 있다.

⁵⁶ 잘사는 나라와 못사는 나라의 임금격차는 개인의 생산성이 달라서가 아니라 정부의 이민정책 때문에 생기는 것이다. 노동이동이 자유롭다면 잘 사는 나라의 일자리는 대부분 못사는 나라에서 온 노동자들이 차지하게 될 것이다. 잘사는 나라의 높은 생산성은 단지 역사적으로 축적해온 다양한 제도, 시스템 덕분에 확률이 높다. 장하준, 김희정·안세민 역, 『그들이 말하지 않은 23가지』 (원제목: *23 things they don't tell you about Capitalism*) (서울: 부·키, 2010), p. 47.

한의 임금과 노동생산성을 고려할 때, 남한의 자본장비 및 기술과 북한의 노동력이 결합하는 생산방법은 신규투자를 유발하면서 경제발전의 근본적 동인으로 작동할 수 있을 것이라 본다.

한편 북한의 경제특구는 기득권의 저항으로 진척시키지 못하고 있는 4차 산업혁명 기술의 Testbed로 적극 활용할 수 있다. 남한은 4차 산업혁명 추진 관련해서 “기술이 번 돈을 제도가 까먹는 구조”이며,⁵⁷ 심지어 “4차 산업혁명의 핵심 산업에서 중국에 뒤진 것은 기술이 아니라 규제의 결과”라고 평가되고 있다.⁵⁸ 한편 북한은 기득권 저항이 없기 때문에 4차 산업혁명 기술들의 실험장을 제공하고 협력함으로써 자체 기술역량을 빠르게 향상시킬 수 있다.

예를 들어, 전력 문제 해결은 북한의 경제문제 해결의 시작이자 핵심 부문인데, 전력 확충의 대안으로 제시되는 ‘분산형 발전’은 아직 전 세계적으로 기술수준이 성숙되어 있지 않아, 기술 개발을 위한 Testbed가 필요하다. 그 외에 원격진료, 공유경제 도입 등 기득권 저항으로 기술혁신을 이루지 못하고 있는 영역에서 남북경협은 혁신의 창구가 될 수 있고, 신규 투자를 유발하면서 경제성장을 촉진할 수 있다.

나머지, 혁신의 유형들도 독자적으로 혹은 새로운 시장 개척과 새로운 생산방법 도입과 연계되어 추진될 수 있다. 예를 들어 북한의 지하자원 개발에 우리의 자본과 기술을 투입하면 관련 분야의 남북경협은 새로운 원료 공급원을 확보하는 혁신이 될 수 있다. 한편 새로운 시장을 개척하여 새로운 생산방식을 적용하면, 새로운 제품 생산, 원료나 반제품의 새로운 공급원 확보가 가능하다. 또한 남북경협이 확대 되면, 북한의 국유기업 독점적 지위 해체 및 경쟁 시스템 강화 등의 혁신도 기대할 수 있다.

북한의 경우, 생산수단의 국가소유로 자유로운 기업 활동이 불가능하지만, 기득권의 저항이 없고, 정부의 의지에 따라 토지, 노동, 자본(금융) 등의 자원배분에서 선택과 집중이 가능하다. 더욱이 체제 이행기에는 정부의 의지가 보다 중요한 결정요소가 될 것이기 때문에 단기간에 큰 변화를 이룰 수도 있다. 이처럼 북한의 단변도약의 의지를 고려하면, 남북경협은 시장, 생산방법, 원료와 반제품 공급원, 제품 등에서 새로운 결합, 즉 혁신의 계기를 제공함으로써 남북한 모두에게 새로운 성장동력으로 기여할 것으로 전망된다.

⁵⁷ 이민화, 『4차 산업혁명으로 가는 길』 (서울: 창조경제연구원, 2016), p. 118.

⁵⁸ 이민화, 앞의 책, p. 121.

3. 플랫폼의 관점에서 본 남북경협

경제영토를 확대한다는 것은 개방을 대폭 확대하여야 함을 의미한다. 이를 통해 해외진출을 확대하기도 하지만 세계 수준의 인재와 자본 및 기술을 끌어들이 수 있게 된다. 인구, 자원 등의 측면에서 소국인 한국이 주변 4강들과 동등한 경제력을 확보하고 평화를 구축하려면, 17세기 네덜란드, 20세기의 싱가포르처럼 과감한 개방과 포용을 통해 지역의 중심국가로 거듭나는 것이 필요하다.

이러한 접근 방식을 ‘플랫폼국가’ 전략이라 할 수 있다. 그런데 플랫폼이 구축되려면 여타 국가나 기업들을 끌어들이 수 있는 구심력⁵⁹이 있어야 하며 이를 축으로 여타 국가나 기업들을 연계하는 생태계를 조성할 수 있어야 한다. 그래야 참여자들이 확대되면서 플랫폼이 제공하는 가치가 증대되는 네트워크 효과(Network Effect)를 얻을 수 있게 된다. 이를 잘 보여주는 플랫폼 기업의 대표적 사례가 애플, 구글, 아마존, 페이스북 등이다.

그렇다면, 한국의 경우, 생태계를 조성할 수 있는 구심력을 어디서 구할 수 있을까? 현재로서는 중국, 일본 등 주변국에 비해 유리한 요소가 없는 것처럼 보인다. 하지만 남북경협에서 그 가능성을 찾아볼 수 있다. 남북관계가 “통일을 지향하는 과정에서 형성되는 특수관계”라는 점에서 남북경협은 우리만 갖고 있는 유리한 요소일 수 있다. 북한을 파트너로 하는 남북경협의 측면에서 보면 우선, 대륙과 해양을 연결하는 지리적 이점을 확보하게 된다. 또한 비핵화 후 남북경협은 혁신의 계기를 제공함으로써 경제발전의 근본 동인으로 작용할 여지가 크다. 혁신을 통해서 체제 내에서 일어나는 질적인 변화가 세계 수준의 인재, 자본 및 기술의 유입을 촉진할 수 있다. 이와 함께 남북경협을 통한 정치·군사 등으로의 평화 확산은 주변국들의 참여를 촉진하게 될 것이다.

이것을 실현하기 위해서는 우선, 지도자들의 노블리스 오블리제, 관료들의 청렴과 효율성, 엄정한 법치, 인종과 국적 차별 폐지 등을 통해 신뢰와 배려의 ‘사회자본’을 확충해야 할 것이다. 이와 관련하여 과거 네덜란드와 싱가포르의 사례를 참조할 필요가 있다. 이와 함께 플랫폼 생태계를 조성하기 위해서는 상호이익을 누릴 수 있는 포용의 접근이 필요하다. 협상력을 높여 상대방에 대한 의존을 줄이고 갑-을 관계

⁵⁹ Killer Contents, Killer Service 혹은 Killer App으로 표현되는데, 이에 해당되는 용어로 구심력이란 용어를 사용한 것이다. Killer Contents는 수많은 앱들을 연결하는 안드로이드나 iOS에 해당된다.

를 유지하는 기존의 접근방식에서 벗어나 북한을 파트너로 하고, 북한과의 협력을 확대하고 그들의 수익을 볼 수 있는 기반을 제공해줄 수 있어야 한다는 것이다.⁶⁰

VI. 맺음말

본 연구는 남북경협 이슈에 대해 새로운 접근 및 생산적 토론의 틀을 마련하기 위해 시도한 것이다. 이를 위해 최소한 공유할 수 있는 남북경협의 가치에서 출발하여 근본적 질문들에 대한 답을 모색하려 했다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 남북경협의 가치 중 다수가 합의할 수 있는 논의의 출발점으로 평화를 도출하고, 평화가 실현되기 위해서는 “역지사지 원리의 확장”이 필요함을 제시했다. 이를 간단하게나마 철학을 빌어 정리하는 이유는 관련 정책이 성공하기 위해서는 평화에 대한 깊은 성찰과 이를 토대로 한 사회적 합의가 필요하기 때문이다. 즉, 이념갈등이 심한 남북문제의 경우, 정부 혼자 해결하는 데에는 한계가 있고, 국민 각자가 적극적인 변신을 꾀해야 가능한 일이다. 이러한 경우에는 하향 조정식(top-down Approach)보다 상향 조정식(bottom-up approach)으로 푸는 것이 훨씬 효과적일 수 있다.

둘째, 남북한의 당면 과제가 비슷하므로 경협의 여지는 크다고 판단된다. 남북한 모두 최대의 경제과제는 경제성장이다. 이를 충족하기 위해 양자 모두 신성장동력이 필요하며 남북한 공히 ‘혁신’을 제기하고 있는 상황이다. 그런데 숨페터적 관점에서 보면, 남북경협은 우리에게 새로운 시장 개척, 새로운 생산방법 도입 등 ‘혁신’의 기회를 제공해줌으로써 새로운 성장동력이 될 수 있다. 이는 북한에도 동일하게 적용된다. 북한도 새로운 시장 개척과 새로운 생산방법 도입 등 혁신의 계기가 될 뿐 아니라, 4차 산업혁명 기술 및 대규모 외자 도입을 위해 개혁과 개방의 폭을 확대해야 할 것이기 때문이다.

셋째, 남북경협이 신성장동력이 될 수 있다는 것은 남북경협이 향후 남북한 사회의 갈등 해소 및 평화 구축을 실현할 주된 수단이 될 수 있다는 것을 의미한다. 더

⁶⁰ 참여 기업 혹은 국가들과의 협력구조, 즉 상호이익을 거둘 수 있는 생태계를 만들 수 있어야 한다. 이점은 과거 전통적인 마이클 포터의 전략과 국명하게 대립되는 부분이다. 포터의 경쟁전략의 핵심은 이해관계자 사이에서 협상력을 높여 수익을 극대화하는 것이다. 포터의 세계에서는 힘을 키우려면 타 기업에 대한 의존을 줄이고 감-을 관계를 유지할 수 있어야 한다. 그러나 플랫폼 전략에서는 참여 기업 혹은 국가와의 협력을 확대하며, 이를 위해 그들이 수익을 볼 수 있도록 기반을 제공해줄 수 있어야 한다. 송재용 외, 앞의 책, p. 189.

나아가 플랫폼 국가 형성을 통한 경제강국 부상 및 평화 구축의 비전을 보다 구체화할 수 있는 계기이자, 이들을 위한 징검다리가 될 수 있음을 시사한다.

향후 이들 비전을 실현하려면, 혁신을 통해 내부 역량을 강화하는 동시에 역지사지하고 상대를 포용할 수 있어야 한다. 그래야만 구조개혁을 위한 사회적 합의와 선진사회 진입을 위한 사회자본 확충이 가능하며, 세계 수준의 우수한 인재, 자본 및 기술을 도입할 수 있는 플랫폼국가로의 전환이 가능하다. 이처럼 남북경협은 평화와 혁신을 토대로 플랫폼국가를 만들어가는 과정에서 새롭게 모색해 볼 수 있을 것이다.

■ 제출: 4월 30일 ■ 심사: 5월 23일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

- Amartya Sen. *Country of First Boys*. 정미나 역. 『세상은 여전히 불평등하다』. 서울: 21세기북스, 2015.
- Ariely, Dan & Kreisler, Jeff. *Dollar and Sense: How We Mismatch Money and How to Spend Smarter*. 이경식 역. 『부의 감각』. 서울: 청림출판, 2017.
- Ariely, Dan. *Predictably Irrational*. 장석훈 역. 『상식 밖의 경제학』. 서울: 청림출판, 2018.
- Ducker, Peter., Hesselbein, Frances., Kuhl, Joan Snyder. *Peter Drucker's Five Most Important Questions*. 유정식 역. 『피터 드러커의 최고의 질문』. 파주: 다산북스, 2015.
- Ford, Martin. *Rise of Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*. 이장희 역. 『로봇의 부상』. 서울: 세종서적, 2015.
- Lakoff, George & The Rockridge Institute. *Thinking Points*. 나익주 역. 『프레임 전쟁』. 서울: 창비, 2007.
- Levinas, Emmanuel. *Le Temps et L'autre*. 강영안 역. 『시간과 타자』. 서울: 문예출판사, 2014.
- North, D. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. 이병기 역. 『제도·제도변화·경제적 성과』. 서울: 한국경제연구원, 1996.
- Parker, Geoffrey, Alstyn, Marshall W. Van., Chondary, Sangeer Paul. *Platform Revolution*. 2016. 이현경 역. 『플랫폼 레볼루션』. 서울: 부·키, 2017.
- Schumpeter, Joseph A. *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. 박영호 역. 『경제발전의 이론』. 서울: 지식을 만드는 지식, 2011.
- Shermer, Michael. *The Moral Arc*. 김병주 역. 『도덕의 궤적』. 서울: 바다출판사, 2015.

Stiglitz, Joseph E. *The Price of Inequality*. 이순희 역. 『불평등의 대가』. 파주: 열린책들, 2012.

강신주. 『철학 VS 철학』. 파주: 오월의 봄, 2010.

김기찬·송창석·임일. 『플랫폼의 눈으로 세상을 보라』. 서울: 성안북스, 2015.

김연철. 『협상의 전략』. 서울: Humanist, 2016.

나카마사 마사키. 김경원 역. 『왜 지금 한나 아렌트를 읽어야 하는가?』. 서울: 갈라파고스, 2009.

박주화·김갑식·이민규·최훈석·박형인·현인에·권영미. 『평화의 심리학: 한국인의 평화인식』. 서울: 통일연구원, 2018.

변양균. 『경제철학의 전환』. 서울: 바다출판사, 2017.

송재용(대표저자). 『퍼펙트 체인지』. 서울: 자의 누리, 2017.

이민화. 『4차 산업혁명으로 가는 길』. 서울: 창조경제연구원, 2016.

이현승·김현진. 『늘어가는 대한민국: 저출산고령화의 시한폭탄』. 서울: 삼성경제연구소, 2003.

장하준. *23 things they don't tell you about Capitalism*. 김희정·안세민 역. 『그들이 말하지 않은 23가지』. 서울: 부·키, 2010.

정해식·정홍원·구혜란·김성근·김성아·우선희. 『사회통합지수 개발 연구』. 세종: 한국보건사회연구원, 2016.

최병삼·김창욱·조원영. 『플랫폼, 경영을 바꾸다』. 서울: 삼성경제연구소, 2014.

최재천. 『당신의 인생을 이모작하라』. 서울: 삼성경제연구소, 2005.

테어도어 아도르노. 홍승용 역. 『부정변증법』. 서울: 한길사, 1999.

한나 아렌트. 김선욱 역. 『예루살렘의 아이히만』. 서울: 한길사, 2006.

홍성국. 『수축사회』. 서울: 메디치, 2018.

2. 논문

김세직. “한국경제: 성장위기와 구조개혁.” 『경제논집』. 제55권 제1호, 2016.

이영훈. “북한의 경제정책 전망 및 ICT 기반의 남북경협.” 북한연구학회 동계학술회의 발표문(2018.12.14.).

주상영. “소득불평등 지표 변동 원인에 대한 거시적 분석.” 『월간 노동리뷰』. 2018-8월호, 2018.

한국개발연구원(연구책임: 황수경). “소득분배와 경제성장.” 경제인문사회연구회 미래사회협동연구총서, 2017.

3. 기타자료

『경향신문』.
『조선중앙통신』.
HUFFPOST Korea.

Abstract

A Review of Inter-Korean Economic Cooperation from the Perspective of Peace and Innovation

Young-Hoon Lee

This study attempts to develop a new approach to inter-Korean economic cooperation and frame a productive debate on the issue. For these purposes, it first deconstructs and revisits the previously presented values of inter-Korean economic cooperation, based on which its significance is reconstructed. Second, the study reviews the foundation of inter-Korean economic cooperation in reality, given that inter-Korean economic cooperation should be designed for the future. Specifically, the study predicts what orientations North and South Korea will likely take concerning their respective economic policies. It then examines the concrete areas of cooperation, and further diagnoses whether such cooperation has potential to serve as a new growth engine for both Koreas and what will be the grounds for the inference.

Three categories of measures are needed for progress in humanitarian cooperation in the future. First, South Korea should develop active measures that could attract North Korea's participation in a project more beneficial to South Korea. Secondly, both South and North Korea are mutually beneficial, but in the event of difficulties in North Korea, South Korea should actively step up and proceed with the project. Finally, it has to need efforts to minimize security impacts on humanitarian cooperation and to develop symbolic cooperation projects between South and North Korea, North Korea and the United States.

Key Words: Peace, Innovation, Platform, Inter-Korean Economic Cooperation