

남북한 경제협력의 불가능 삼각정리와 실천적 협력방안

Understanding the Trilemma in Inter-Korea Economic Cooperation

Hongyul Han*

Hanyang University

Abstract

Models of South-North Korean economic integration have the problem of circular reasoning. While many studies argue that South-North Korean economic integration would contribute to alleviate security risks in the Korean peninsula, they emphasize the success of any economic model of inter-Korean economic integration is subject to favorable geo-political and security environment. It is a failure in distinguishing between goals and constraints. After identifying three major goals of South-North Korean economic cooperation, this study shows the trilemma among the goals; they are 1) formation of a complete economic community, 2) maintaining independent sovereignty of the two Koreas, 3) promotion of mutual economic interests. The trilemma suggests that it is theoretically impossible to achieve the above three goals at the same time. Only two goals are achievable simultaneously. This study argues that the most practical option is to pursue the combination of goals 2) and 3) considering the complex political and security environment around the Korean peninsula.

Recognizing that North Korea is the least developed country in the Northeast Asia region, South Korea's initiatives for inter-Korean economic cooperation should focus on assisting industrialization and integration of the North Korea economy into the Northeast Asian regional production sharing structure. In view of the 'flying geese model' of the sequential industrialization in the region, the least developed economic status of North Korea can partially be explained by its failure to participate in the production network in the region as well as lack of effective implementation of appropriate industrial policy. Therefore, promotion of industrialization of North Korea should be the immediate goal of

* Professor, Department of Economics, Hanyang University, hyhan@hanyang.ac.kr, phone: 82-31-400-5626 fax: 031-400-5591, Address: Dept. of Economics, Hanyang Univ. 55 Hanyangdeahak-ro, Sangnok-gu, Ansan, Gyeonggi-do, 15588, Korea

economic cooperation between North and South Korea.

It is an interesting fact that North Korea has rapidly expanded its apparel exports in recent years. It could mean that the North Korean economy is actively responding to the dynamics of international comparative advantage structure, although the production activities are limited to exports to China since the closure of the Gaesung Industrial Complex. The recent increase in apparel export is a starting point for incorporating the Easy Import Substitution fulfilling both domestic and neighboring regional demand of North Korea. It could help integrate North Korea's industry into the production network of Northeast Asia. An immediate policy implication is that the economic cooperation between the two Koreas should focus on facilitating this process and supporting North Korea's industrial policy through South Korea's contribution of capital, technology, and service intermediary inputs.

Keywords

Inter-Korea Economic Cooperation, Trilemma, Flying Geese Model, North Korean Trade, Catching Up, Industrial Policy

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

한반도에는 남한과 북한 두 국가가 있다. 남한은 거의 선진국으로, 북한은 최빈개도국으로 분류된다. 남한과 북한이 상대의 법적지위를 부정하고 있지만 현실적으로 2개의 국가로서 지난 70년 이상 존재해 왔다. 국제통상규범의 관점에서 볼 때에도, 남한과 북한은 각기 독립적 관세구역(Independent Customs Territories)이다. 남북한의 물자거래를 국제무역이 아닌 내국 간 거래로 간주하는 남북한 기본합의서 하에 관세를 면제해 주고 있지만,¹⁾ 남북한은 국제무역에 있어서 독립적으로 통상정책적 주권을 갖고 있다.²⁾ 그래서 한반도는 극히 부분적이고 간헐적인 경제교류를 제외하고 상호간의 거래가 거의 없는 두 개의 독립적 관세구역이 접경한 세계적으로 매우 희귀한 지역이 되었다.³⁾ 한반도의 8,000만에 가까운 인구가 엄청난 경제적 기회를 한 세기 가까이 포기하며 살고 있다. 역사적 사전지식이 없는 제 3자라면 그 대가가 궁금하지 않을 수 없을 것이다.

실질적 경제교류가 거의 부재한 상황임에도, 남북한 경제협력에 관한 많은 연구는 두 개의 경제적 단위를 어떻게 통합해 나갈 것인가에 집중되어 있다. 상당히 의아한 현상이다. 경제학적 관점에서 경제통합의 모형과 그 효과에 대한 질문은 매우 일반적 연구주제이다. 그러나 두 국가 경제의 통합효과에 대한 학술적 논의는 대체로 단계적이기도

1) 이는 노태우 정부시절에 이루어진 남북한 기본합의서(남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서, 1991)의 결실이며 남북한이 이루어낸 가장 중요한 제도적 합의로 평가할 수 있다. 규범으로서의 기본합의서에 관한 연구로는 정대진(2014)를 참조할 것.
2) WTO 협정문상 회원의 자격이 국가 단위가 아닌 독립적 관세구역이다. 중국과 함께 홍콩, 마카오가 회원자격을 보유하고 있는 것은 이 때문이다. 따라서 남한과 북한의 법적 지위에 대한 상호해석과는 별개로 국제무역상의 독립적 단위로 규정하는데 문제가 없다.
3) 국제무역규범하에서 남북한의 법적 지위에 관한 논의는 한홍열(1993)을 참조할 것.

하다. 즉, 일상적인 경제교류가 이루어지고 있는 상황하의 두 개 또는 다수의 경제권이 통합을 이룰 경우에 어떠한 경제적 효과가 ‘추가적으로’ 발생하는가를 분석하는 것이 보편적이다. 경제적 통합의 가장 초보적 단계라고 할 수 있는 자유무역협정(FTA)을 맺는 국가들이 기대하는 바는 무에서 유가 창조되는 효과가 아니다. 그것은 기존의 경제관계가 심화 및 확대되면서 가져오는 추가적 효과이다. 기껏해야 관세철폐와 같은 시장접근의 개선에 따라 발생하는 무역창출의 경제유발 효과가 대표적이다.

경제교류가 거의 없는 남북한의 경제통합에 대한 논의는 일종의 단계비약이 아닐 수 없다. 경제통합의 수요를 발생시키는 것은 통상적인 경제교류의 심화이다.⁴⁾ 이러한 과정이 생략된 채로 경제통합을 실시할 경우, 긍정적이든 부정적이든 순식간에 ‘질적 양적으로 전면적인’ 효과를 발생시킬 것이다. 단계를 뛰어 넘는 경제통합의 가능성이 낮고 실제로 찾아보기 힘든 이유이기도 하다. 남북한 경제통합의 여하한 구상도 일상적적이고 성숙한 남북한 경제교류를 전제로 하는 것이 자연스럽다. 물론 한반도의 구성원들은 남북한 경제공동체에 대한 논의가 단계비약적으로 검토되는 경향의 역사적 배경을 이해한다. 경제통합이 단순히 경제적이고 기능적 측면이 아니라 통일이라는 공동체적 목표에 복무하는 주요한 수단으로 받아들이기 때문이다. 역설적으로 이러한 인식 때문에 수많은 남북한 경제협력 모형들이 실천적 의미를 결여하게 만들고 있다.

이러한 인식하에 본 연구는 남북한 경제통합 내지 경제협력과 관련한 다음의 두 가지 문제를 검토하고자 한다. 첫째, 남북한 경제공동체 구상을 포함하는 경제협력 관련 기존 논의가 갖는 구조적 문제점을 이

4) 예를 들어, 최적통화지역 이론이나 신 지리경제학(New Economic Geography)은 시장 간의 충분한 수렴이 경제통합의 긍정적 효과를 가져올 수 있거나 경제통합의 수요를 창출한다고 설명하고 있다.

론적으로 검토한다. 특히 경제협력을 위한 구상에 있어서 목적함수와 제약요인간의 혼돈을 분명히 배제할 필요성이 있음을 강조하고자 한다. 이를 위하여 남북한 경제협력에 불가능 삼각정리(Trilemma)가 어떻게 적용되고 선택가능한 대안의 범주를 살펴본다. 둘째, 이러한 논의를 바탕으로 실천 가능한 남북한 경제협력의 구상을 도출하고 그 예를 제시하고자 한다.

2. 남북한 경제협력 관련 연구의 현황 및 평가

남북한 경제협력에 관한 연구는 대체로 다음의 세 가지 범주에 포함된다. 첫째, 통일비용의 추계이다. 이는 동서독의 통일이라는 세기적 사건의 한반도적 반향이다. 동독처럼 북한체제가 몰락할 경우, 남한이 이를 흡수하여 사회경제적 안정을 확보하는데 필요한 비용의 추계가 주된 내용이다. 둘째, 남북통일을 위한 적극적 수단으로써 경제통합의 실현방안 및 경제적 효과 연구이다. 이 범주의 연구는 극명하게 다른 남북한 경제체제를 하나의 경제공동체로 이행하기 위한 다양한 모형을 제공하는 것이 핵심이다. 셋째, 북한의 산업발전전략에 관한 연구이다. 남북한이 단기적으로 체제통합이 어렵다는 현실을 인식하고 경제발전론적 관점에서 북한경제의 성장전략과 이를 위한 남한의 지원방안을 모색하는 연구이다.

첫째, 통일비용 관련 연구는 동서독의 통일이 국내 관련 연구를 촉발하였다. 통일비용을 중심으로 한 연구는 신동진(2011)이 최근까지의 관련 연구를 종합적으로 정리하고 있어 이를 참조하는 것으로 충분해 보인다. 본 연구가 정리한 바와 같이, 통일비용의 추계는 지나치게 큰 편차를 보임으로써 그 유용성에 한계가 있다. 그 원인은 개별 연구에 적용된 추계방법과 가정의 차이가 크기 때문이다. 신동진의 연구는 연구간의 비용추계가 작게는 500억 달러 크게는 5조 달러로 그 차이가 매우 큼을 지적하고 있다. 각 연구가 제시하는 통일비용의 큰 편차는 관

련 연구 전반에 대한 신뢰와 효용성을 낮춘다. 지나치게 높은 비용의 추계는 통일에 대한 대중의 부정적 시각을 초래하기도 한다. 합리적인 비용의 추산 시도는 정책적 자원의 확보 차원에서 꾸준히 연구되어야 할 과제임은 분명하지만 현실적인 함의는 낮다고 해야 할 것이다.⁵⁾

둘째, 남북한의 경제통합 모형에 관한 최근의 추세는 전통적인 경제통합이론의 적용이 늘어나고 있다는 사실이 주목할 만하다. 이러한 범주의 연구는 남북한 경제통합을 통일이라는 규범적 관점에서 검토될 필요가 있지만 한반도의 지정학적 환경을 감안한다면 이행가능성이 낮다. 이 연구들은 남북한 경제공동체 형성의 추진방향을 제시하는 한편 이를 실천하기 위한 남북한 경제협력의 구체적 방안으로 보완하는 특징을 보인다. 예를 들어, 김영운(2006)의 연구는 통일을 위한 수단으로서 남북한 경제공동체의 형성을 “통일을 실현하기 위한 경제 차원의 실질적이며 제도적인 과정”으로 규정하고 있다. 그러나 동시에 이와 같은 과정이 경제 분야 단독으로 실현해 나갈 수 없으며 “정치·군사 분야를 비롯하여, 사회·문화 분야에서 공동으로 그리고 통합적으로 접근·추진해야 함”을 강조하고 있다. 결국 남북 경제공동체 모형이 그 자체로서 독립적 메커니즘으로서의 위상을 갖는 것이 아니라 “한반도 평화정착을 통한 남북 공존공영을 실현하는 바탕”이 전제되어야 한다는 약점을 인정한 것이다. 이러한 특성은 이석기(2006)의 연구 역시 예외가 아닌데 “남북 간 교류협력의 심화·발전은 한반도에 공고한 평화체제를 구축하는 남북 공존과 번영의 기틀”위에서 가능함을 말하고 있다. 이러한 연구는 남북한 경제공동체가 통일을 지향하는 중요한 수단으로 간주하면서도, 여하한 경제통합의 모형도 경제외적 제약요인의 해소에 크게 의존하고 있다는 점에서 순환논법에 갇혀 있다고 평가해야 할 것이다.

5) 통일비용의 개념과 의미에 대한 종합적 논의는 조동호(2004)를 참조할 것.

셋째, 남북한 경제협력에 관한 세 번째 연구유형은 경제발전론적 관점에서 북한경제의 발전 경로를 모색하는 연구이다. 조동호 외(2002), 김석진 외(2008), 최수영 (2014) 등의 연구를 들 수 있다. 조동호 외(2002)의 연구는 북한경제의 현황을 종합적으로 파악하고 발전전략을 제시하였다는 점에서 중요한 의미가 있다. 김석진 외(2008)의 연구는 보다 현실적인 접근으로서 체제전환과정에서의 북한경제 개발전략을 제시하고 있다. 핵심전략으로서 경제특구를 설치하고 외국인투자를 유치하여 수출산업을 육성하는 전략이 하나이고 북한의 국내 산업 및 기업을 개혁하고 재건하는 정책을 제시하고 있다. 그러나 본 연구는 북한의 보다 전향적 개혁개방을 전제하는 결점이 있다. 최수영(2014)은 정경분리에 입각하여 가장 적극적으로 북한의 시장을 현실적으로 개발하기 위한 접근방식을 제시하고 있는 것으로 보인다. 본 연구는 경제외적 상황을 주어진 것으로 가정하고 남북한 경제협력 방안을 모색하고 있다는 점에서 상대적으로 현실적인 입장에 있다고 평가된다.

세 번째 유형의 연구들은 경제외적 요인을 최대한 배제하고, 경제협력을 실천적으로 제시하고자 한다는 점에서 바람직한 방향이라 생각된다. 북한경제의 개발을 위한 광범위한 전략과 정책수단을 검토하고 있다는 장점을 갖고 있으며 따라서 규범적 관점이 강한 여타 두 유형의 연구보다 진일보하였음이 인정된다. 그러나 이러한 장점은 실천적 관점에서 남북한 경제협력의 우선순위를 흐리게 하는 단점으로 작용할 가능성도 있다. 북한경제의 포괄적 개발전략의 모색은 암묵적으로 남한의 주도하에 남한식의 경제개발 경험을 적용하고자 하는 의도가 개재되어 있기 때문이다. 남북한 경제협력의 방식은 보다 구체적이고 낮은 단계의 정책목표가 설정되어야 실천가능성도 높아질 것으로 보아야 한다.

II. 남북한 경제통합의 불가능 삼각정리(Trilemma)

1. 경제통합 관련 제 구상의 문제점: 목적과 제약조건의 혼돈

남북한 경제통합에 대한 기존 구상들의 공통적 문제는 목표와 제약조건을 엄밀히 구분하지 못하고 있다는 것이다. 남북한 경제공동체 형성이라는 목적함수와 북한의 경제체제, 남북한 및 국제적 정치관계 등과 같은 외부적 제약요인간의 구분이 불분명하다. 예를 들어, 기존의 연구들은 대체로 북한의 대내외 개혁조치의 병행을 전제조건으로 삼는 경우가 많다. 앞에서 언급한 김영운(2006)의 연구는 “경제공동체 형성을 이룩하기 위해서는 무엇보다도 생산요소의 결합을 바탕으로 하는 경제분야의 투자협력을 도모함은 물론, 북한의 지속적인 대내외 개혁조치가 단행되어야 할 것이다. 북한 사회주의 이데올로기의 개혁 및 정치권력구조의 혁신과 함께 경제질서의 시장화를 지향하는 강력한 개선조치, 대외 경제 차원에서는 자본주의식 경제방식이 북한 전역으로 확대”되어야 함을 전제하고 있다. 이러한 인식은 박상인 외(2009)에서도 발견되는데 단계적 접근방식을 제시하면서도 북한의 개혁개방을 전제로 하고 있다. 성경룡과 윤황(2010)의 연구 역시 한반도 경제공동체의 구상에 북핵문제의 해결, 제도적 통합 등을 전제하고 있다.

이러한 접근의 한계는 분명하다. 북한이 체제의 개혁이나 대외개방을 하지 않을 경우 남북한 경제공동체의 추진이 불가능한 것은 당연하며 이러한 구상 자체의 현실정합성을 처음부터 포기해야 한다는 논리의 순환구조에 갇히게 되는 것이다. 경제공동체의 실현이 한반도 구성원이 공동으로 풀어야 하는 최적화문제로 본다면 제약요인을 독립변수 또는 결정요인으로 혼돈 하는 것과 같다. 경제공동체와 관련한 여하한 실천적 논의는 목적함수와 제약요인에 대한 분명한 구분에서 출발할 필요가 있다.

첫째, 한반도 경제공동체 구상의 목표는 궁극적으로 이를 통한 한반도의 평화와 번영을 추구하지만(즉, 공동체의 최적화 상태), 경제공동체의 형성 그 자체가 이러한 규범적 목적에 종속될 경우 소기의 목적을 달성하기 힘든 현실을 인정해야 한다. 오히려 경제적 이해관계를 최대한 추구하는 과정에서 결과적으로 경제공동체를 성취할 수 있다는 관점에서 추진되어야 한다. 둘째, 남북한 경제공동체의 추진과정은 최소한 단기적으로 제도적 통합을 배제하는 것이 바람직하다. 제도적 통합은 경제공동체의 효과적 운영을 위한 기능적 인프라 구축에 한정되어야 하며, 남북한의 정치적 제도적 변화를 요구하는, 즉 외부적 제약조건의 해소를 추구하는 것은 별도의 정책적 과제이다. 남북한 경제공동체는 남북한 경제의 보완적 성격을 최대한 활용함으로써 장기적으로 달성 가능하다. 단기적으로는 남북한이 각기 추구하고 있는 경제적 이해관계의 극대화에 그 목적을 한정하는 것이 중요하다.

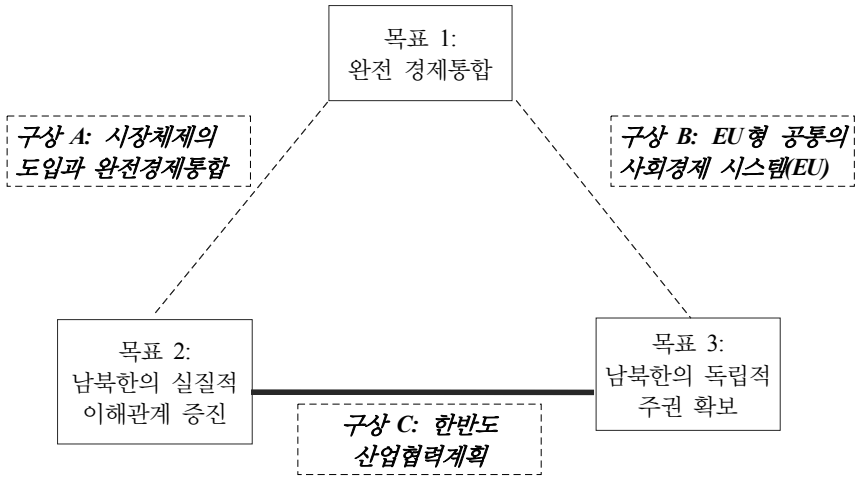
한반도 경제공동체의 추진에 있어서 통상적인 제약조건은 남북한의 이질적 경제체제, 상이한 경제적 수준 및 규모, 남북한의 주권 문제 등이다. 이러한 제약조건은 최적화의 과정에서 외생적으로 주어지는 것임을 인식할 필요가 있다. 이러한 제약조건을 내생변수로 간주할 경우 여하한 공동체 모형도 추진과정에서 제약조건을 변화시켜야만 하는 모순에 봉착하게 될 것이다. 그리고 이러한 시도는 적어도 지난 수십 년간의 남북한 경제협력 경험에서 볼 때 실효성이 크지 않았음이 드러났다. 즉, 북한의 경제체제와 남북한 및 국제적 정치관계는 제약요인의 성격이 강하고 실천적인 한반도 경제공동체 구상의 결정요인으로 간주하기 어려우나 대부분의 공동체 방안은 북한의 대내외 개혁조치의 병행을 전제조건으로 삼고 있다. 이와 같이 제약조건의 해결을 경제공동체 형성방안의 필수과정으로 간주하는 방식은 결국 북한이 체제의 개혁이나 대외개방을 하지 않을 경우 여하한 형태의 경제공동체 모형도 심각한 난관에 봉착할 수밖에 없다.

2. 남북한 경제통합의 불가능 삼각정리(Trilemma)

이러한 논리적 모순은 남북한이 경제협력 내지 경제공동체를 추구하는 과정의 구조적 한계에 대한 이해 부족에 기인한다. [그림 1]은 남북한 경제통합 관련 기존 연구의 본질적 한계를 불가능 삼각정리(Trilemma)를 통하여 보여준다.⁶⁾ 현재 한반도의 상황에 비추어 볼 때, 남북한의 경제공동체 형성의 목표는 다음의 세 가지로 정리할 수 있다⁷⁾; 1) 통일의 핵심 구성요소로서 완전한 남북한 경제공동체의 형성, 2) 남북한의 독립적 주권 유지, 3) 남북한 경제협력을 통한 실질적 이해의 도모 등이다. 불가능 삼각정리는 정치사회적 제약요인을 고려할 때 위의 3대 목표를 동시에 달성하는 것이 이론적으로 불가능함을 말해준다. 실제로 동시에 달성할 수 있는 목표는 두 가지로 한정될 수밖에 없다. [그림 1]은 두 가지 목표를 달성할 수 있는 조합으로서 세 가지 선택(구상A, B, C)이 가능함을 보여준다. 문제는 현실적 제약요인으로 인하여 남북한이 그 중에서도 채택할 수 있는 구상은 매우 제한적이라는 사실에 있다.

-
- 6) 먼델-플레밍 개방경제 모형은 환율의 안정, 통화정책의 독립성, 자본이동의 자유화의 3가지 목표는 동시에 달성할 수 없으며 적어도 어느 하나는 포기해야 함을 밝히고 있다. Rodrik(2007)은 Globalization에 있어서 Trilemma를 제시하고 있는데 본고에서는 남북한 경제협력의 불가능 삼각정리를 이러한 원리를 인용한 것이다.
- 7) 이와 같이 목표를 세 가지로 정리하는 것은 현재 남북한이 공동으로 동의하는 목적에 한정하였기 때문이다. 견해에 따라서는 다른 목표를 설정할 수 있지만 본고에서 제시하는 목표가 보편적인 기준에 대체로 부합할 것이라고 가정한다.

그림 1. 남북한 경제통합의 Trillema



첫째, [그림 1]의 구상 A는 남북한이 완전한 경제공동체 형성을 통하여 양측이 실질적 이해관계를 도모하고자 하는 방안이다. 이러한 방안은 이행을 위해서는 시장경제체제의 전면적 도입이 당연히 전제되며 따라서 남북한이 동질적인 정치사회적 시스템을 도입해야 한다. 이러한 방안이 경제공동체를 통하여 남북한 상호간에 실질적인 경제적 이해관계를 확보할 수 있다 할지라도 남북한의 독립적 주권이라는 다른 목표의 포기를 전제로 해야 한다. 따라서 구상 A가 한반도 경제공동체 형성을 위한 현실적 방안이 될 수 없음은 자명하다.

둘째, 구상 B는 남북한이 정치적 독립성을 유지해 나가면서 경제적 공동체를 추진해 나가는 방안으로서 EU 모형의 초기 단계라고 할 수 있다.⁸⁾ 이러한 구상은 양측의 경제적 이해관계도 동시에 확보할 가능

8) 물론 EU는 경제공동체를 지향하지만 European Federalism, 즉 United States of Europe를 추구하고 있다는 점에서 정치사회적 통합이 궁극적 목표이다. 그러나 적어도 현 단계에서는 각기의 주권을 유지하면서 가장 높은 수준의 경제통합 모형을 제시하고 있으며, 구상 B는 현 수준의 유럽통합을 모형으로 하고 있다. 물론 정치적 연합체로서의 EU의

성이 있는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 구상 B가 기대한 결과를 성취하는 것은 현실적으로 성취하기 어렵다는 것이 이론적으로 설명되어 있다. 우선 최적통화지역이론(Theory of Optimal Currency Area)에 따르면, 각국의 경제가 상당한 수준으로 수렴된 상태에서만 경제통합의 기대효과가 실현될 수 있기 때문이다.(Mundell, 1961) 따라서 구상 B는 장기적 전략의 의미 이상을 갖는다고 보기 힘들다. 이러한 구상이 현실적 정합성을 확보하기 위해서는 남북한 경제의 실질적 교류를 통한 시장에서의 통합을 상당히게 진전시키는 노력이 선행되어야 한다.

셋째, 구상 C는 남북한의 현재와 같이 독립적 주권을 유지하면서 실질적 이해관계를 확보해 나가는 방안이다. [그림 1]은 이와 같은 구상의 실현을 위한 구체적 방안으로서 한반도 산업협력계획을 제시하고 있다. 본고의 3장에서 논의되는 바와 같이, 이러한 방안은 북한을 동북아 지역에 위치한 최빈개도국임을 인식하고 동북아분업체계에 효과적으로 북한경제를 편입시키기 위한 전략이다. 개발도상국이 산업생산역량과 구조고도화 없이 경제발전을 기하기는 거의 불가능하며, 이는 다시 효과적인 산업정책으로 뒷받침되어야 한다. 남북한은 바로 이 지점에서 협력의 접점을 찾는 것이 바람직하다. 이러한 구상은 완전한 경제공동체의 형성을 적어도 단기적으로 포기해야 한다는 점에서 비판의 대상이 될 수 있다. 그러나 구상 C는 오히려 현 시점에서 경제공동체의 형성은 다른 두 가지 목표와 현실적으로 양립할 수 없다는 점을 논리적으로 명확히 확인한다는 의의가 있다.

본 연구에서는 남북한이 광범위한 산업정책적 협력으로 상호 보완관계를 극대화하고 한반도 전체의 산업구조 고도화와 성장의 선순환구조 확립을 추구할 필요가 있다고 본다. 경제발전 단계의 관점에서 볼 때, 북한은 최빈개도국이며 일정한 수준의 공급기반을 확보하기 위한 산업

한계에 대한 논의도 적지 않다. 관련 연구로는 Frey(2009)를 참조할 것.

정책의 수행이 필요한 시점이다. 한국의 산업발전 단계는 공급의 측면보다 수요의 안정적 확보가 중요한 상황이다. 비교우위의 원천이 두 국가 간의 ‘차이점’에서 발생하는 것이라면 지구상에 남북한과 같이 보완적 비교우위 구조가 극명한 경우도 찾기 힘들며 따라서 보완적 산업구조의 형성에 가장 좋은 여건을 갖추고 있음은 부연할 필요도 없는 사실이다. 향후 남북한 공동체 방안이 산업정책적 협력을 내용으로 해야 할 소이인 것이다.

III. 북한경제의 동아시아 분업체계 편입을 위한 남북한 경제협력

1. 동아시아 분업체계내의 북한경제

북한은 동아시아의 최빈개도국이다. 지난 반세기 동안 일본-한국-중국의 순서로 이른바 ‘안행모델(flying geese model)’의 추격과정(catching up process)이 동아시아에 성립하였으나 북한만은 이 과정에서 배제되었다. 지난 200년간의 자본주의 체제하에서 국가들의 소득수준은 소득그룹내의 수렴 및 그룹간의 발산(group convergence and divergence)의 양상을 보여 왔다. 세계적으로 관찰되는 국가 간 소득불균형 확대의 다른 표현이다. 동아시아 3국은 성공적 추격과정을 통하여 이러한 추세를 극복하고 낮은 소득그룹을 탈피하여 상위그룹으로 진입한 예외적 경우이다. 북한이 최빈개도국에 머무르고 있는 현상은 동아시아의 안행모형에 편승하지 못한 채 추격의 기회를 놓친 것으로 단순화하여 표현할 수 있다. 2000년대 들어, 베트남이 경제성장에서 일정한 성과를 거두고 있는데 이는 동아시아 지역 내 생산 분업체계에 적극적으로 편입한데 힘입은 바 크다.⁹⁾ 북한으로서도 최빈개도국 상황을 극복하고

9) 베트남이 한국의 4대 수출시장으로 부상한 것은 한국과 베트남간의 밀접한 생산 분업

산업발전과 경제성장의 선순환 구조를 구축하기 위해서는 동아시아 국가들과의 적극적인 생산 분업체계에 편입될 필요가 있다는 시사점에 도달하지 않을 수 없다.

동아시아 국가들이 안행편대에 편입되어 산업발전의 추격과정을 밟아온 과정은 수출을 통하여 간명하게 묘사할 수 있다. 이들 국가들은 제조업을 기반으로 산업생산력을 확충해 왔는데 주력 산업의 경쟁력 확보를 위하여 수출은 통한 규모의 경제 확보에 주력해 왔다. 따라서 각국의 수출성과를 비교하는 것이 산업생산체계 편입과정을 이해하는데 편리하다.

<표 1>은 공정단계별 3국간의 무역구조 변화를 통하여 2000년을 전후로 한 중국의 추격과정을 보여 준다. 2000년을 기준으로 한국의 대중 수출은 반가공품이 주를 이루고 있었으나 2008년에는 부품과 자본재의 수출이 이를 상당하게 대체하였다. 한국과 중국의 분업관계가 반가공품을 수출하여 현지에서 조립 내지 최종공정을 통하여 제 3국으로 수출하는 형태에서 차츰 중국 자체에서의 생산 공정이 심화하고 있음을 말해주는 것이다.¹⁰⁾ 그러나 일본의 대 중국교역에서 이러한 특징은 상대적으로 약함을 알 수 있는데 이는 산업발달의 단계 측면에서 한국과 중국의 산업보완관계가 생산 분업관계 형성에 더욱 적합하였음을 의미한다. 즉, 한국과 중국은 초기에 단순가공의 형태에서 생산 분업이 형성되었으나 이후에는 중국 자체의 생산역량이 빠르게 성장하는 추격과정을 반영하고 있는 것이다.

관계 형성함으로써 발생한 자연스러운 현상이다.

- 10) 생산의 글로벌화 관점에서 볼 때, 중국은 수출에 내재된 외국의 부가가치가 빠른 속도로 감소하고 있다는 점에서 다른 국가들과는 다른 특징을 보이고 있다. 한-중-일간 삼각교역구조와 역내 분업구조에 관한 연구로는 Das and Han(2013)의 연구를 참조할 것.

표 1. 한-중-일 교역구조의 변화

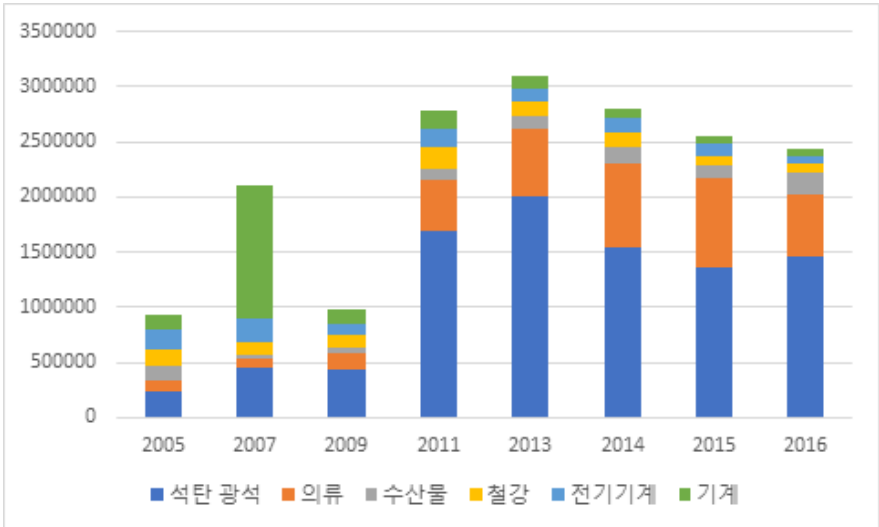
대중 수출		일차산품	반제품	부품	자본재	소비재
한국	2000	0.4	63.6	19.7	11.0	5.3
	2008	1.0	39.8	30.2	25.5	5.3
일본	2000	1.3	41.9	29.6	23.2	4.0
	2008	3.5	36.6	30.3	23.4	6.2
			전 산업(농업제외)			
			1996		2006	
자본재	산업간		60.3		39.4	
	한국 ⇨ 중국		52.6		24.4	
	중국 ⇨ 한국		8.7		15.0	
	산업내		39.7		60.6	
	수평적		2.9		3.6	
	수직적		36.8		57.0	
중간재	산업간		65.8		51.6	
	한국 ⇨ 중국		44.2		19.5	
	중국 ⇨ 한국		21.6		32.1	
	산업내		34.2		48.4	
	수평적		4.7		9.8	
	수직적		29.5		38.6	
소비재	산업간		63.5		60.4	
	한국 ⇨ 중국		23.0		7.9	
	중국 ⇨ 한국		40.5		52.5	
	산업내		36.4		39.6	
	수평적		3.2		4.4	
	수직적		33.2		35.2	

자료: 양평섭 외(2007).

북한경제를 이와 같은 동아시아의 순차적 산업화 과정에 적용시키는 것은 쉽지 않은 일이다. 그렇다고 해서 북한경제의 예외적 성격만을 강조하는 것은 경제협력 및 경제통합을 위한 구체적 정책적 구상에 방해가 된다. 오히려 [그림 2]는 최근 북한의 수출구조가 시장의 유인체계에 상당히 반응하고 있음을 말해준다.

그림 2. 최근 북한의 주요 수출품 구조 변화

단위: 1,000 USD



주 : 1) HS 2단위 기준, International Trade Center Data 활용, 저자 작성

2) 북한의 무역은 반사통계(mirror data)임. 2016년 북한의 총 수출액은 29억 달러 수준이었으나 위 그림에 나타난 주요 6대 품목의 수출액은 약 25억 달러를 상회하는 수준임

북한의 총 수출은 2008년 이후 꾸준한 성장세를 이어 왔으나 2013년 36억 달러로 최고 수준을 기록한 이후 지속적으로 감소하여 2016년에는 29억 달러를 약간 상회하였다. 북한의 수출에서 석탄 등 광물 연료가 차지하는 비중이 가장 높은 것은 주지의 사실이다. 그러나 본 연구

에서는 최근 들어 북한의 수출에서 의류제품의 비중이 빠른 속도로 증가한 사실에 주목하고자 한다. 강화된 대북제재가 본격적으로 영향을 미친 것으로 보이는 2016년 이전 까지 북한의 수출에서 의류수출이 차지하는 비중은 상당히 빠른 속도로 증가하였다. 이미 2000년대 들어서면서 북한의 의류 수출은 대중 수출의 10% 수준을 확보함으로써 주요 수출품목으로서의 위상을 차지하였다. 이종운(2015)의 연구가 중국의 관세통계를 통하여 추계한 바에 따르면 “의류제품(HS 61-62류)은 2012년 4억 3,960만 달러, 2013년에는 5억 8,708만 달러의 대중 수출을 기록한 이후, 2014년에는 7억 달러를 넘어서는 큰 폭의 성장세를 보이며 북한의 대중 수출에서 20%의 비중을 차지”하였다.

본 연구가 주목하는 바는 북한의 의류수출 방식에 관한 것이다. 북한의 의류수출 확대는 중국기업 및 중개인에 의하여 활발하게 이루어지고 있는 임가공 생산을 반영한다. 위탁가공사업은 저임노동력 및 단순한 생산설비를 활용하여 생산 및 수출할 수 있다는 장점이 있다. 이 같은 경험은 산업화를 추진하는 거의 모든 국가들이 경험한 바이며 효과적인 전략이기도 하다. 특히 이종운의 상기 연구는 최근 “중국기업들과의 설비 반입형 임가공사업을 통해 북한 의류공장들은 최근 시설 및 기술 현대화에 일정한 진전을 거둔 것으로 알려지고 있으며, 의류·봉제 부문의 생산량 증가는 대중 수출 확대에 나타나고 있다”고 밝히고 있다. 이러한 설명은 <표 2>의 북한의 수입구조 변화에 잘 반영된 것으로 보인다. 연료를 제외한 북한의 주요 수입품목은 설비, 기계부품, 전기기기, 화학제품, 차량 등의 자본재와 중간재의 비중이 높다. 이와 함께, 북한은 섬유원료의 수입액이 큰 폭으로 늘어나고 있다. 이와 같은 수출입 구조의 변화는 북한이 원시적이거나 경공업 분야에서 비교우위를 분명히 발휘하고 있음을 보여 준다.

표 2. 북한의 수입구조 변화

		2005	2007	2009	2011	2013	2014	2015	2016
HS	전체	2,408,454	3,160,172	2,959,858	3,813,533	4,370,721	4,029,749	3,471,164	3,138,018
85	전기기계	117,670	87,496	176,322	282,627	275,710	448,818	357,197	297,152
87	자동차	75,047	63,551	115,503	233,213	258,195	231,375	197,869	255,467
84	기계: 장비	189,216	181,140	197,673	312,934	321,467	328,251	271,715	252,853
27	연료	721,613	1,278,094	757,665	828,339	860,442	230,860	223,342	205,833
39	플라스틱	84,043	63,084	78,034	115,818	155,513	199,077	175,047	181,932
54	합성섬유	35,183	52,300	67,412	110,645	146,055	166,751	152,043	175,500
61	의류	8,016	25,655	97,979	53,363	87,451	115,480	98,401	120,538
72	철강	99,843	89,243	89,655	103,673	100,942	111,776	122,296	99,158
40	고무	28,437	64,412	35,477	80,184	164,922	114,762	88,866	82,962
03	수산물	17,781	21,772	32,099	35,952	80,798	81,796	103,045	79,423
15	동물지방	35,003	34,338	43,640	58,400	88,179	113,910	106,651	77,755
60	편직물	4,279	7,191	26,292	42,297	66,331	89,797	75,453	76,677
55	합성섬유	28,553	33,344	36,805	96,365	98,289	96,521	63,518	69,430
08	과일	4,592	3,152	4,118	9,355	26,594	41,811	60,249	69,118
48	종이	21,269	27,547	34,954	43,979	58,973	66,995	67,437	62,004
73	철강	38,415	33,619	56,218	67,632	107,446	72,527	63,873	57,040
56	펠트	10,184	12,164	29,403	36,570	54,418	60,262	44,643	47,669
62	편물의류	6,251	5,368	28,890	10,423	23,226	40,805	35,269	47,343

자료 : [그림 2]와 동일

2. 구상 C 추진전략의 예: 한반도 산업협력계획

북한의 수출구조 변화는 북한 내 산업활동 변화를 분명히 반영한다. 비록 중국시장에 거의 전적으로 의존한다 할지라도, 이러한 변화는 북한의 시장이 세계시장에 편입되는 단계를 밟고 있는 것으로 해석된다. 이는 무연탄 등 광물의 수출이나 개성공단에서의 재단 및 봉제과정을 거친 후 남한으로 완제품을 반입하는 경우와 본질적인 차이가 있다. 전

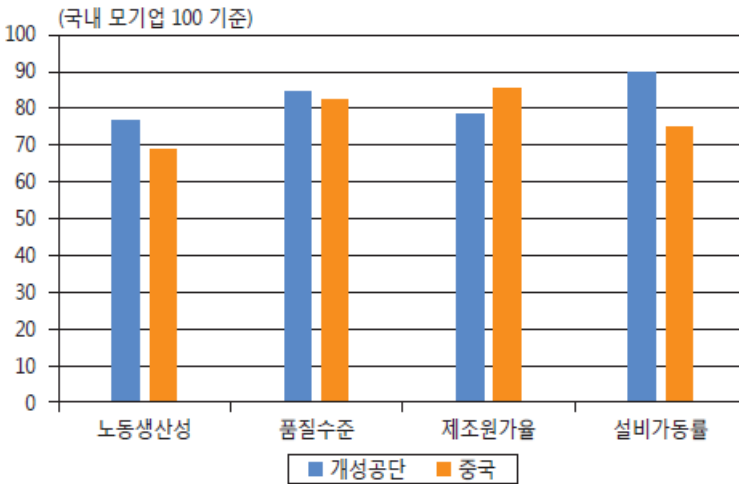
자의 경우, 국내에 부가가치를 생산하는 과정이 생략된 외화의 가득에 초점을 맞춘 것이다. 광물의 수출은 외화가득률이 높다 하더라도 국내의 산업활동과 거의 유리되어 있으므로 파급효과가 낮을 수밖에 없다. 후자의 경우, 임금을 통하여 부가가치가 북한 내에 창출되기는 하지만 자본축적을 통하여 자생적인 산업화로 이어지는 경로가 차단된다. 또한 생산공정과 수출 마케팅 등의 과정에 대한 학습효과도 제한된다. 남북한의 상황에 비추어 볼 때, 개성공단의 높은 의의를 인정할 지라도 북한경제의 개발에 바람직한 경제협력 모형으로 간주하기는 힘들다. 근년의 북한의 의류수출의 외화가득률 통계는 알려져 있지 않다. 그러나 이러한 생산 및 수출활동이 학습효과와 자본축적을 촉진하는 효과를 갖는다는 점에서 북한경제에 매우 긍정적인 변화로 간주해야 한다.

이러한 관찰이 향후 남북한 경제협력의 방향에 대하여 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 최빈개도국으로서 북한경제는 비교우위에 입각한 세계시장 편입 잠재력이 여타 최빈개도국과 본질적으로 다르지 않으며 근년에 원시적이거나 경험을 축적하는 단계이며 또 일정 수준의 가능성을 보인 것으로 인정해야 한다. [그림 3]은 개성공단의 생산성 관련 지표를 중국과 비교하고 있다. 이 자료에 의하면, 노동생산성이나 품질수준에 있어서 북한이 상대적으로 우위에 있음을 알 수 있다. 북한의 노동력이 중국과 비교하더라도 충분한 경쟁력을 갖고 있음을 직간접적으로 말해주는 것이다. 따라서 산업정책에 성공하거나 실패한 다른 국가의 경험에 비추어 볼 때, 북한의 산업정책이 적절한 목표설정 및 이행 역량을 갖추는 것은 북한의 산업화 성공 여부에 매우 중요한 관건이 될 것으로 보인다.¹¹⁾ 이러한 관점에서 볼 때, 최근 북한이 경공

11) 전술한 바와 같이, 본 연구에서 북핵 등 지정학적 제약요인을 통제변수로 논의하지 않는 것은 여타 개도국들이 각기 다른 정치·사회·경제적 요인에 의하여 산업정책을 효과적으로 수행하지 못하는 것과 본질적으로 또 결과적으로 다르지 않다는 인식을 갖고 있기 때문이다.

업의 개발에 정책적 우선순위를 두는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 둘째, 남북한 경제협력이 가능한 시점이 도래할 경우, 개성공단 확장이 아니라 북한경제 내 자생적 또는 합작기업에 의한 자본축적과 시장 개발에 경제협력의 초점이 맞추어져야 한다. 특히, 전후방 연관효과가 높은 산업에 대한 투자에 의한 정책적 불균형의 창조가 다른 산업으로 파급되는 선순환 과정의 창출을 남북경협의 우선순위로 삼아야 한다. 따라서 남북한 경제협력은 남한의 자본투자와 함께 산업정책적 경험을 북한의 상황에 맞게 지원하는 접근을 동시에 포함할 필요가 있다.

그림 3. 개성공단 북한 근로자와 중국공단 근로자 비교

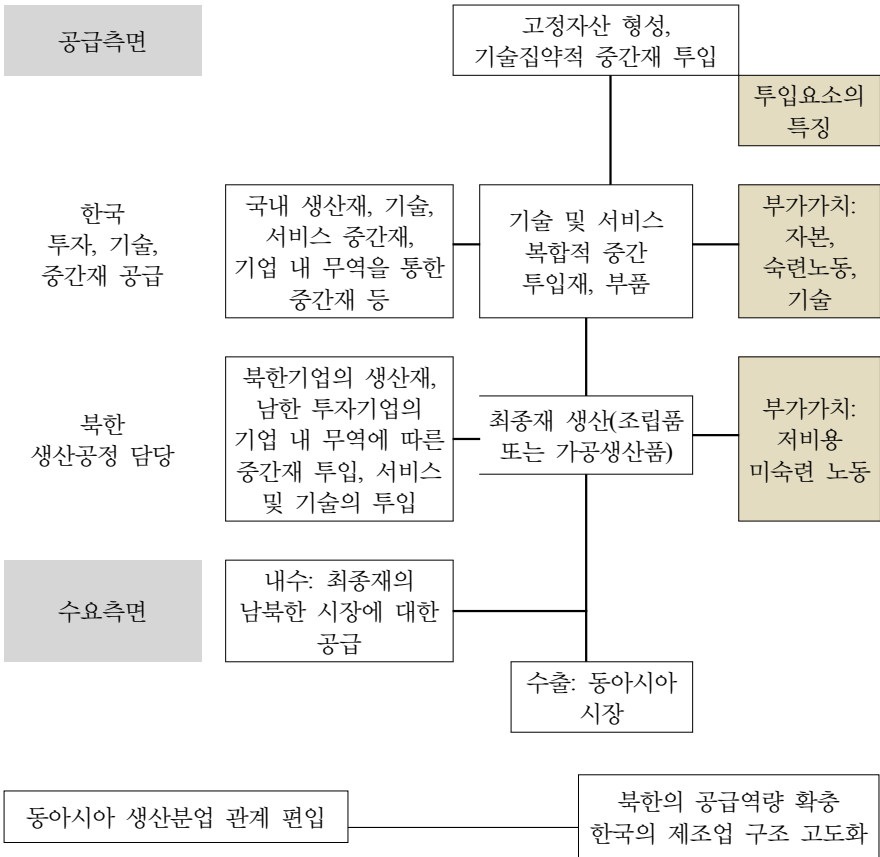


자료: 중소기업진흥공단, 「개성공단 입주기업 생산성 제고방안」, 2008.

본 연구에서는 이와 같은 접근의 예로서 남북한 경제협력을 공동의 산업정책, 또는 산업협력계획(구상 C)을 제시하고자 한다. 본 구상은 [그림 4]에 표현되어 있다. 본 구상의 구상은 다음과 같은 요소로 구성된다; 1) 동아시아 일본-한국-중국 간에 형성된 분업관계에 북한이 효

과적으로 편입되어야 하며, 2) 북한 내부에 특정 산업(의류 등의 경공업)을 중심으로 공급역량이 확충되어야 하며, 3) 남한의 자본과 기술 그리고 서비스 중간재의 투입 등을 통하여 산업정책을 뒷받침해야 한다.

그림 4. 한반도 산업협력계획 구상도



산업정책은 공급정책이며 지속적 정책효과의 확보를 위해서는 시장 수요의 확보가 필수적이다. 본 구상의 경우, 수요의 확보는 ‘시장’과

‘협력’의 두 가지 측면에서 확보되어야 한다. 전자는 단기적으로 한반도 내에서 시장수요를 바탕으로 확보될 수 있다. 소비자 제품에 대한 북한의 자체수요는 거의 자동적인 ‘수입대체’로 확보될 것이며(Easy Import Substitution), 남한시장에서 내에서도 충분한 경쟁력을 갖출 수 있음은 개성공단에서 반입된 소비재의 사례에서도 증명되었다 할 것이다. 북한 내부에 존재하고 있는 잠재적 수요가 ‘유효수요화’할 수 있도록 경제협력을 통하여 수요창출을 지원해야 할 것이다. 이와 함께, 강화된 공급역량이 특히 동아시아 시장 진출을 통하여 뒷받침되어야 한다. 중장기적으로, 생산 뿐 만 아니라 수출마케팅, 금융 등 사업서비스로 협력이 확대되어 나가야 함을 의미한다.

IV. 결론

본 연구에서는 남북한 경제협력의 결정적 제약요인인 외교안보적 환경에 대한 고려를 의도적으로 회피하였다. 북한의 폐쇄적 비시장적 경제구조가 갖는 근본적 한계도 논의에서 배제하였다. 세계경제에는 여전히 수많은 최빈개도국이 존재하며, 이들이 여전히 그 상태에 머무르고 있는 이유는 나라마다 다를 것이다. 북한도 그러한 나라의 하나로 간주할 수 있다는 말이다. 이러한 나라들의 거의 유일한 공통점은 어떠한 이유에서든 결과적으로 효과적인 산업정책의 이행이 이루어지지 않았다는 사실이다. 개도국의 산업화에 있어서 산업정책은 충분조건은 아니지만 필요조건임은 거의 분명해 보인다. 남북한의 장기적으로 경제통합 내지 경제공동체를 이루기 위해서는 일상적인 경제교류가 성숙되어야 하며 이는 다시 북한의 일정한 산업화가 반드시 필요하다. 결론적으로 북한의 산업화는 남북한 경제교류의 필수적 요소라고 해도 좋을 것이다.

개도국의 산업화 과정은 전면적인 균형성장 보다 특정 분야를 중심으로 한 불균형 성장과 전후방 연계효과를 확보하는 전략이 효과적이다. 이런 점에서 볼 때, 북한이 의류수출을 하고 있다는 사실 그 자체가 아니라 근년 들어 빠른 속도로 확대되었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이는 초보적이거나 북한경제가 국제적 비교우위 구조와 유인체계에 반응함을 의미하기 때문이다. 물론 북한경제를 동아시아의 순차적 산업화 과정에 적용시키기에 매우 복잡한 제약조건하에 있는 것은 사실이다. 그렇다고 해서 북한경제의 예외적 성격만을 강조하는 것은 경제협력 및 경제통합을 위한 구체적 정책적 구상에 방해가 된다. 한국과 중국은 초기에 단순가공의 형태에서 생산분업이 형성되었으나 이후에는 중국 자체의 생산역량이 빠르게 성장하는 추격과정에 주목하는 것이 바람직하다.

이러한 관점에서 본 연구는 남북한 경제협력이 북한의 산업화에 초점을 맞추어야 한다는 결론에 도달하였다. 임가공을 중심으로 한 현재의 의류수출이 한편으로는 북한 내부의 수요를 충족시키는 Easy Import Substitution과 초보적이거나 동아시아 생산분업 관계에 편입시키는 출발점이 되도록 하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 남북한 경제협력은 남한의 자본과 기술 그리고 서비스 중간재의 투입을 통하여 북한의 산업정책을 뒷받침하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

참고문헌

- 김석진·이석기·김계환·이두희. (2008). 체제전환국 사례를 통해 본 북한 산업개발전략, *산업연구원 연구보고서*, 541, 131~140.
- 김영운. (2009). 남북한 공동체 형성전략, *통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의*, 학술회의총서 06-01, 127~129.
- 박상인·정형곤·박진·이석. (2009). 한반도 경제 공동체, 그 비전과 전략, *서울대학교 출판문화원*, 3-5.
- 성경룡·윤황. (2010). 한반도경제공동체 건설과 동북아 평화협력체제 구축의 연계모색: 구상모델과 전략방향, *동서연구*, 22(1), 276~280.
- 신동진. (2011). 통일비용에 대한 기존연구 검토, *국회예산정책처 경제현안분석*, 64호, 12~19.
- 양평섭·이장규·박현정·여지나·배승빈·조현준. (2007). 한중 교역구조 특성과 한중 FTA에 대한 시사점, *KIEP 정책연구*, 59, 07~08.
- 이석기. (2009). 남북한 경제통합과 북한 경제개발계획, *통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의*, 학술회의총서, 06-01, 171.
- 이종운 외. 평화시대의 한반도 경제, *Mimeo*, 코리아컨센서스 연구원.
- 정대진. (2014). 남북한 기본합의서의 규범적 성격연구, *통일연구*, 18(1).
- 조동호. (2004). 통일비용과 우리의 준비, *KDI 북한경제리뷰*, 한국개발연구원.
- 조동호 외. (2002). 북한경제 발전전략의 모색, *KDI 연구보고서*, 2002-09, 341~342.
- 중소기업진흥공단. (2008). 개성공단 입주기업 생산성 제고방안, *중소기업진흥공단* 33~37.
- 최수영. (2014). 남북 경제공동체 형성방향과 과제, *국회입법조사처 정책연구용역보고서*, 40~45.
- 韓弘烈. (1993). GATT 最惠國 待遇 原則과 南北漢 物資交流, *대외경제정책연구원 정책자료*, 93-02, 13~16.

- Frey, Bruno. (2009). A New Concept of European, Federalism, 5-8, LSE 'Europe in Question' *Discussion Paper Series*, The London School of Economics and Political Science.
- Das, G & Han, H. (2013). Trade in Middle Products between South Korea and China: A Survey on the Extent of Offshore Production Sharing, 281-288, in *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*.
- Mundell, Robert. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas, *The American Economic Review*, 51(4), 658-663.
- Rodrik, Dani. (2007). How to Save Globalization from its Cheerleaders, *Faculty Research Working Papers Series*, John F. Kennedy School of Government – Harvard University, 30-32.

Manuscript received: Feb. 09, 2018; Review completed: Mar. 01, 2018; Accepted: Mar. 06, 2018