

## 보도자료

보도일시	2014년 5월 16일(금) 조간
담당자	이 석 KDI 북한경제연구부 연구위원 (044-550-4207, suklee@kdi.re.kr)
배포일시	2014년 5월 15일(목) 09:00
배포부서	KDI 홍보팀(044-550-4030, press@kdi.re.kr)

# 전략적 남북경협과 대북정책에의 시사점

이 석 KDI 연구위원

- 본 보도자료는 이석 편 (2013) 『전략적 남북경협과 대북정책에의 시사점』에 근거한 것입니다.

## 1. 연구 배경 및 의의

- 남북한 사이의 정치·외교·군사적 갈등으로 현재 개성공단을 제외한 남북경협은 사실상 모두 중단된 상태
  - 2010년 천안함 폭침 사건을 원인으로 우리정부가 남북교역을 제한하고 있는 가운데, 북한은 천안함 폭침의 책임을 부정하는 동시에 우리정부와 사회를 끊임없이 비난·위협하고 있어 남북경협이 살아날 가능성이 크지 않은 실정
- 그런데 이러한 남북경협의 중단에도 불구하고 최근 우리사회에서는 통일 준비가 하나의 국가적 화두로 등장

- 특히 최근의 통일 관련 논의가 통일이 가져올 경제적 혜택에 초점을 맞추고 있다는 점에서 통일 준비와 관련해서도 경제 부문의 내용과 역할에 더욱 많은 관심이 쏠리고 있는 상황
- 향후 바람직한 경제적 통일 준비 차원에서는 현재와 같이 경색된 남북관계 속에서도 남북경협을 더욱 강화시켜야 할 것인지, 만일 그렇다면, 어떤 방법과 내용으로 이를 강화시켜야 하는지 등에 관한 다양한 질문들이 제기
- 본 연구에서는 이에 대한 답변을 구하기 위해, 남북경협의 개념을 더욱 정련하여 이를 현실적인 통일 준비와 연계하는 것은 물론, 이의 실현을 위한 구체적인 정책 대안을 모색함.

## 2. 주요 내용

### 1) 개념: 전략적 남북경협으로서의 통일 대비 경협

- 우리사회가 남북경협을 추진하는 목적은 크게 세 가지로 집약할 수 있음.
  - 첫째는 경제적 상업성의 추구, 둘째는 순조로운 남북관계의 관리, 셋째는 통일을 대비한 남북한 사회경제적 격차의 축소임.
- 상업적 또는 남북관계 관리 목적의 경협은 정치 군사적 남북관계의 변화에 따라 일정한 영향을 받을 수밖에 없고, 또한 받는 것이 합리적임.
  - 남북관계의 변화란 곧 북한의 경제적 리스크의 변화를 초래하고, 이로 인해 한국사회가 경협을 통해 기대하는 상업성의 수준 자체가 변화할 수밖에 없기 때문임.

- 또한 남북관계의 변화는 남북관계 관리를 위한 남북경협 실효성의 변화를 의미하며, 이로 인해 남북관계 관리를 목적으로 하는 정부 주도의 비상업적 경협의 수준이 변화될 수밖에 없기 때문임.
- 그러나 통일 대비 남북한의 사회경제적 격차 해소가 목적인 남북경협은 위의 경험들과는 개념적으로 상이
  - 설사 남북관계가 변한다고 하더라도 남북한의 사회경제적 격차를 해소할 가능성 자체가 변한다고 하기는 힘들기 때문
  - 따라서 통일을 대비하기 위한 남북경협은 다른 목적의 경험들과는 달리 남북관계의 변화에도 불구하고 꾸준히 지속되거나, 적어도 그 수준이 급변하지 않도록 관리하는 것이 합리적
- 따라서 현재의 남북한 사회경제적 격차를 해소함으로써 궁극적으로는 미래의 통일비용을 절감한다는 목적으로 실시되는 통일 대비 남북경협은 현실적인 남북관계의 부침에 상대적으로 덜 영향 받으며, 장기적으로 일관되게 추진될 필요가 있음.
- 특히 이러한 통일 대비 남북경협의 개념은 우리사회의 대북정책에 적합한 유연성과 자율성을 부여할 수 있다는 특징을 지님.
  - 예를 들어, 남북관계의 변화에 따라 상업적 또는 남북관계 관리 목적의 경협이 변화한다는 사실은 한국이 경협을 북한의 정치 군사적 행위에 대한 일종의 레버리지로 이용하고 또한 이용할 수밖에 없다는 것을 의미
  - 그러나 이러한 형태의 경협만이 존재할 경우, 남북관계의 변화에 따라 한국사회의 경제적 레버리지 자체가 소멸할 위험이 있다는 사실에 주목해야 함.

- 현재와 같이 남북관계가 일정 수준 이하로 악화될 경우, 개념상 상업적 및 남북관계 관리 목적의 경협 일체는 중단될 수밖에 없기 때문
  - 반면, 통일 대비 경협은 이러한 남북관계의 변화로부터 상대적으로 자유롭다는 측면에서, 남북관계의 악화에도 불구하고 경협이라는 레버리지가 완전히 소멸되는 것을 방지하는 유연성을 가짐.
  - 또한 현재와 같은 경색된 남북관계를 돌파하기 위해 상업적 또는 남북관계 관리 목적의 경협을 재개하고자 할 경우, 통일 대비경협을 미리 효과적으로 조정, 이들 경협의 재개에 마중물로 활용할 수 있음.
- 대북정책의 입장에서 보면 통일 대비 경협은 우리의 정책적 입지와 유연성을 크게 확장시켜 전반적 남북관계의 주도권을 확보할 수 있게 하는 주요한 수단 중 하나이며, 이러한 의미에서 통일 대비 남북경협을 여타 목적의 남북경협과 분리하여 '전략적 남북경협'이라고 부르는 것도 가능하다고 판단됨.

## 2) 내용: 전략적 남북경협의 존재 형식과 의미

- 전략적 남북경협의 본질은 한국사회가 부담해야 할 미래의 통일비용을 절감하는 것이며, 경협을 통해 통일 이전 남북한의 사회경제적 격차를 좁히는 것을 그 내용으로 함.
- 이러한 경협이 가능한 이유는 통일비용이 갖는 특정한 형태 때문이라고 할 수 있음.

□ 미래의 통일 비용은 크게 두 가지의 요인에 의해 결정되는데, 하나는 통일 시점 북한경제의 소득, 자본, 노동의 수준과 같은 요인들이며, 다른 하나는 통일 이후 전체 한반도의 사회경제적 상황과 이에 따른 각종 사회적 결정임.

○ 그런데 후자의 통일비용 요인에 반해 전자의 통일비용 요인에는 현재 우리가 영향을 미칠 수 있음.

○ 현재의 시점에서 통일 시점까지 우리사회가 북한경제에 지속적·합목적·체계적으로 개입할 경우, 통일 시점에서 북한경제가 갖는 소득, 자본, 노동의 수준 등을 개선할 수 있음.

○ 통일 시점에서 이들 수준이 개선되어 있을 경우, 우리사회가 부담해야 할 통일비용은 당연히 줄어들 것이고, 이는 전략적 남북경협과 같은 현재의 노력에 의해 미래의 통일비용이 조절될 수 있음을 의미

□ 그러나 통일비용이라는 관점에서 의미가 있는 (통일 시점에서의) 북한의 소득, 자본, 노동의 개념은 일반적인 북한의 소득, 자본, 노동의 개념과는 근본적인 차이가 있다는 사실에 주목해야 함.

○ 북한은 통일 시점까지 발전된 시장경제와는 다른 경제체제를 유지할 가능성이 있으며, 이로 인해 통일 당시 북한의 소득, 노동, 자본 중 상당 부분은 통일 이후 한반도 경제로 전이되지 않고 소멸되거나 무의미해 질 수 있음.

○ 예를 들어, 북한 사회주의 경제 체제에서만 기능하던 낙후된 공장의 기계와 같은 자본은 통일 이후 선진적이고 경쟁적인 한반도 경제 체제에서는 그 가치가 소멸할 가능성이 큼.

□ 따라서 전략적 남북경협이 목표로 하는 통일 시점 북한의 소득, 자본, 노동은 일반적인 의미의 소득, 자본, 노동이 아닌, 통일을 토대로 선진적인 한반도 경제에 이전·통합될 수 있는 소득, 자본, 노동만을 의미

○ 구체적으로 전략적 남북경협이 목표로 하는 통일 시점 북한의 소득은 통일 이후에는 소멸될 계획경제로부터 얻어지는 소득이 아닌 시장부문에서 얻어지는 소득과 같이 통일 이후 한반도 경제로 통합될 특정의 소득만을 의미

- 예를 들어, 현재 북한의 소득이 '계획부문 소득, 시장부문 소득, 무역부문 소득'의 합이라면, 이들 소득 중 시장 및 무역부문 만의 소득 증대가 전략적 남북경협의 목표로 설정되어야 함을 의미함.

□ 전략적 남북경협이 목표로 하는 통일 시점 북한의 자본이나 노동 수준도 이와 동일한 방식으로 설정될 필요

○ (목표)노동 = 북한의 노동인구 \* 시장노동 전환율

○ (목표) 노동의 질 = 1인당 생산성 \* 시장생산성 전환율

○ (목표) 자본 = 총 자본 \* 시장자본 전환율

□ 요컨대 전략적 남북경협의 목표는 단순히 현재부터 미래의 통일 시점까지 북한의 제반 소득과 노동, 자본 수준을 최대한 끌어올리는 것이 아니라, 이중 특정 부분에 집중해 그 비중과 크기를 늘리는 것임.

3) 체계: 전략적 남북경협의 정책 목표, 제약 요건 및 프로그램

□ 위와 같은 특징을 지니는 전략적 남북경협을 현실로 구체화하기 위해서는 지금까지의 남북경협 보다 더 정교하고 치밀하며 체계적인 전략 수립이 필수적임.

- <정책 목표> 전략적 남북경협을 구체화하기 위한 정책목표는 통일 이후 선진적 한반도 경제로 전이·통합될 수 있는 (통일 초기) 북한의 소득, 자본, 노동 수준을 극대화하는 것으로 설정되어야 할 것임.

<표 1> 전략적 남북경협을 위한 정책목표 체계

대상 변수	정책 목표	세부 목표
북한 초기 소득	시장 전환소득 극대화	무역부문 소득 극대화
		시장부문 소득 극대화
		계획부문 소득비중 축소
북한 초기 노동	시장전환 노동인구 극대화	경제활동인구 극대화
		특이세대 인구 극소화
	노동의 질 향상	(공)교육의 질 향상
		직무 생산성 향상
북한 초기 자본	시장전환 자본 극대화	시장의 경험 극대화
		자본의 절대적 규모 확대
		경쟁적 자본의 확대
	자본의 질 향상	북한 및 한국 소유권 자본의 확대
		국제적 자본 생산성 격차 축소
	한국자본과의 연계 확대	

- <제약 요건> 위의 정책 목표를 달성하는데 현재 두 가지 본질적인 장애가 존재함.

- 첫째는 북한의 핵문제로, 핵 문제가 해결되지 않는다면 우리가 경협을 통해 북한경제에 개입할 수 있는 수단과 범위가 극히 제한될 수밖에 없음.
- 둘째는 현재와 같은 경직된 남북관계로, 남북관계 경색이 지속된다면 우리가 북한경제에 개입할 수 있는 방식은 주로 다자적인 틀 안에서의 간접적인 수단에 국한될 가능성이 큼

□ <접근 방법> 전략적 남북경협의 체계는 복합적으로 설계될 필요

- 현재와 같은 경색된 남북관계 하에서 실시 가능한 간접적 수단을 먼저 고려하고, 남북관계가 호전될 경우를 대비, 북한당국과의 직접적인 협상을 통해 실시할 수 있는 수단 또한 순차적으로 고려해야 함.
- 또한 북한 핵 문제가 해결되지 않아 대규모 자본투입이 어려운 상황 하에서 실시 가능한 방안을 우선 고려하고, 이후 북핵 문제 해결을 토대로 본격적인 자본투입을 통해 실시 가능한 방안을 점진적으로 설계

□ <정책 프로그램> 다양한 정책 프로그램 가운데 몇 가지 예를 들면 다음과 같음.

- <북한의 노동> 북한 노동의 규모와 질 향상을 위한 경협 프로그램으로서 간접적인 수단으로는 북한 인구의 규모 및 질의 변화를 추적할 수 있는 '(국제사회와의 협조를 통한) 정례적 북한 인구센서스 실시 지원', '개성공단을 통한 북한 노동력의 재교육 프로그램 실시' 등이 있음.
  - 경색된 남북관계가 호전되어 북한당국과 직접 협상이 가능할 경우에는 '남북한 공동 인구센서스 실시와 한반도 단일 인구시계 공표', '우리에게 노동 통제권이 있는 북한특구 설치를 통한 북한 노동력 교육' 등이 고려될 수 있음.
- <북한의 소득> 북한의 시장 및 무역 소득 확대를 유도하기 위해서는 먼저 중국, 러시아 등 주변국과의 협력을 통한 다자적 대북경협 체제를 갖추는 것이 필요함.

- 북한 핵문제가 해결되고 남북관계가 호전될 경우에는, 대규모 북한경제 개발지원을 전제로 북한경제의 시장화를 유도하는 한편, 북한의 국제금융기구 가입 및 국제적 북한개발지원 그룹의 형성 등 북한경제의 국제화를 적극적으로 지원할 필요 있음.
- <북한의 자본> 본격적인 북한의 자본 확대를 위한 프로그램의 시행은 북핵 문제가 해결되지 않는 상황에서는 쉽지 않을 전망이다. 그러나, 북핵 문제의 진전을 계기로 한국(지역)으로부터의 교통, 통신, 에너지 인프라 제공을 확대, 북한의 기초 자본 확대는 물론 남북한의 물리적 인프라 연결의 단초로 활용할 수 있음.

<표 2> 전략적 남북경협을 위한 정책 프로그램 예

정책 목표	접근 방법	정책 프로그램
북한 노동 규모 극대화	간접	국제사회를 통한 정례 북한 인구센서스 지원
		국제기구 및 NGO 대상 북한 인구관련 조사펀드 설치 및 운영
		<i>International Trust Fund for DPRK Human Development의 조성 및 운영</i>
		미래세대 한반도 인구통합을 위한 대북 인도적 지원의 정례화
		미래세대 한반도 인구통합을 위한 복지재정 1% 룰과 같은 재정준칙의 확립
	직접	북한 식량난 세대 관리를 위한 국제적 조사 및 개발지원 확대
		'한반도 미래 세대의 통합과 발전을 위한 남북당국간 공동 포럼'의 구성
		남북한 공동/동시 인구센서스 실시 및 한반도 단일 인구시계 공표
		<i>한반도 영유아, 신생아, 임산부를 위한 남북공동기금 형성 및 대북 지원</i>
		북한 미래세대 인구관리를 위한 대북 기술지원 실시
북한 노동의 질 향상	간접	북한 (청년) 식량난 세대의 관리를 위한 남북 공동 조사 및 지원활동
		개성공단을 통한 북한 노동력의 재교육 프로그램 확산
		대북교역 및 투자기업 대상 북한 노동력 활용/개선방안의 매뉴얼화 및 이의 확산
		국제기구 및 제3국을 경유한 북한관료 및 관련 인사 교육 확대
		북한 노동력 고용 확대를 위한 제3국 기업과의 협력체제 구축
	직접	국제기구 및 NGO를 통한 북한의 기능 및 경제실무관련 공교육 지원 체계 구축
		나들섬 구상 등 우리 측이 노동 통제권을 보유한 경제특구 추진 (가칭) '한반도 미래 세대의 통합과 발전을 위한 남북한 교육포럼'의 구성
		<i>남북한 공동 교육 프로그램 실시를 위한 대북 재정지원 실시</i>
		<i>개성공단 등 경제특구 지역에 대한 한국지역으로부터의 인프라 공급 확대</i>
		<i>북한의 주요 자원개발을 위한 한국의 직접 투자 확대</i>
북한 자본 극대화	직접	<i>한국기업이 주도하는 북한에 대한 위탁가공 투자 확대</i>
		<i>북한의 국제금융기구 가입 이후 국제금융기구 및 민간자본의 대북 투자 확대</i>
		전략적 대북무역 확대를 위한 중국 등 제3국과의 협조체제 구축
		국제적인 인도지원의 전략적 활용
		<i>남북협력기금 및 한국형 ODA를 통한 국제적 북한 시장화 지원</i>
북한 시장 소득 극대화	간접	<i>탈북자 및 NGO 등의 소규모 대북 송금 제한 완화</i>
		<i>한국 민간부문의 대북지원에 대한 전략적 활용</i>
		<i>북한경제개발지원법을 통한 정부차원의 북한 시장화 유도</i>
		<i>'북한개발지원그룹' 형성 및 북한개혁을 위한 한국의 전략적 협력 확대</i>
	직접	<i>북한의 IMF/ World Bank 가입 지원 및 북한식 발세로비치 개혁안의 실시 유도</i>

주: 1) 북핵 문제 영향 없음: 배경 없는 정자체  
 2) 북핵 문제 간접 영향: 노란색 음영 이탤릭체  
 3) 북핵 문제 직접 영향: 녹색 음영 굵은 이탤릭체

### 3. 시사점

- 우리 사회에서는 남북경협과 관련해 상업적 목적의 경협과 남북관계 관리차원의 경협에 관한 논의가 주로 이뤄지고 있음.
  - 경협이 통일에 미치는 영향을 암묵적으로는 인식하고 있었으나, 이를 본격적·전면적으로 논의하지는 못했던 실정
- 위의 두 가지 형태의 경협은 정치 군사적 남북관계의 부침에 직접적인 영향을 받아 왔으며, 그 결과 우리사회의 대북정책 역시 그만큼 탄력성을 발휘하기가 쉽지 않았음.
- 이러한 측면에서 최근 이뤄지고 있는 통일 준비를 위한 우리사회의 논의는 남북경협 및 대북정책을 한 단계 높은 차원으로 발전시킬 수 있는 하나의 계기가 될 가능성이 있음.
  - 통일 대비 남북경협은 다른 형태의 경협과 달리 개념상 정치 군사적 남북관계의 부침에 의해 상대적으로 영향을 적게 받는다는 특징을 지님.
  - 현재와 같은 경색된 남북관계 하에서도 통일 대비 남북경협은 우리사회가 충분히 시도할 수 있는 것이며, 경우에 따라서는 남북관계 자체를 호전시킬 수 있는 계기로도 작용할 수 있을 것으로 예상
- 통일 대비 경협을 추진하기 위해서는 북핵 문제 등 극복해야 할 제약 요건이 많지만, 통일 대비 경협의 슬기로운 적용을 통해 우리 사회의 대북·통일정책을 더욱 발전시킬 수 있는 활발한 논의를 이끌어야 하겠음.