

보도자료

보도일시	2014년 2월 13일(목) 조간
담당자	이 석 KDI 북한경제연구부 연구위원 (044-550-4207, suklee@kdi.re.kr)
배포일시	2014년 2월 11일(화) 09:30
배포부서	KDI 홍보팀(044-550-4030, press@kdi.re.kr)

남북통합의 경제적 기초

이 석 KDI 연구위원

- 본 보도자료는 이석 편 (2013) 『남북통합의 경제적 기초: 이론, 이슈, 정책』을 위시한 2012~13년 KDI의 남북경제통합관련 연구보고서 4편 (이하 본문에 적시)에 근거한 것입니다.

1. 연구 배경 및 의의

- 통일과 연관된 남북한의 경제적 통합은 향후 한국경제가 직면할 최대의 기회이자 위험요인으로 국내외의 이목을 집중시키는 사안임.
- 좁게는 이른바 통일비용과 같은 경제적인 문제에서부터 넓게는 남북한의 정치적 통일 가능성에 이르기까지 남북경제통합과 관련된 이슈는 매우 광범위하고도 중요

- 그러나 현재까지 남북경제통합을 전면적으로 다룬 연구가 많이 진행되지 않아, 관련 쟁점 사항과 관심 사항을 분석하는데에도 일정한 한계가 있음.

□ 이에 KDI 북한경제연구부 및 외부 학자들은 2012~13년에 걸쳐 남북경제통합의 개념, 모형, 이슈, 정책 등을 전면적으로 연구, 그 결과를 네 권의 보고서로 출간함.

- <1> 남북통합의 경제적 기초: 이론, 이슈, 정책(이석 편)
- <2> 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기발전전략(김두열 편)
- <3> 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 개혁 및 이행 전략(이석 편)
- <4> 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안(전홍택 편)

□ 이 중 보고서 <1>은 남북경제통합의 기본적인 개념과 모형을 분석한 결과이며, 나머지 보고서 <2>, <3>, <4>는 보고서 <1>을 기초로 남북경제통합과 관련한 분야별 구체적인 정책 관련 논의를 담았음.

2. 주요 내용

1) 통합의 특징과 조건

□ 남북경제통합은 일반적인 현대 국가 간 경제통합과 비교해 볼 때 ①통합의 대상 ②통합의 조건과 동기 ③과정 및 형태 측면에서 근본적인 차별성을 지님.

□ <통합 대상 간 비대칭성> 현재의 남북한 경제는 순수한 경제적 의미에서의 통합을 이야기하기 불가능할 정도로 극심한 (상호) 비대칭성을 지님.

- (소득) 2012년 현재 한국의 1인당 소득은 2만 달러를 상회하는 반면, 북한은 이의 1/20~1/40에 불과한 500~1000 달러 수준
- (체제) 한국은 발전된 선진적 시장경제체제를 유지하고 있는 반면, 북한은 아직도 피폐화된 사회주의 경제체제를 표방
- (제도) 한국은 개방적이며 잘 기능하는 경제제도와 기구를 갖추고 있는 반면, 북한에는 이들이 아예 존재하지 않거나, 존재하더라도 이미 작동을 중지한 사회주의적 제도와 기구인 경우가 많음.

□ <조건과 동기의 차별성> 남북경제통합과 관련된 논의는 순수한 경제적 동기가 아닌 한반도의 통일이라는 역사적·정치적 당위성에 더욱 크게 기인

- 남북경제통합의 경제적 동기는 분명히 존재하지만, 언제나 부차적이라는 특징을 지님.
- 즉, 남북경제통합은 한반도의 통일이라는 역사적 당위성을 근원적인 목표로 추진하는 것을 전제로 그 과정 내에서만 '통합비용의 최소화 또는 편익의 극대화'라는 경제적 합리성을 추구

□ <과정과 내용의 특수성> 남북경제통합은 일반적인 경제통합에 서는 볼 수 없는 과정과 형태의 특수성을 지님.

- (내용의 전면성) 남북경제통합은 한국과 북한의 특정 경제제도를 서로 일치시켜 나간다는 의미보다는, 북한에 지금과는 전혀 다른 경제 제도를 전면적으로 도입, 이를 한국의 경제 제도와 일치시킨다는 의미가 더 큼.

- (과정의 복합성) 남북경제통합은 부분에서 전체로 점진적으로 진행되는 순수한 경제적 과정이 아니라, 정치적 통일로 한 번에 모든 경제통합이 이뤄지거나, 이와는 반대로 남북 간 정치적 충돌로 인해 기존에 이룬 부분적 경제통합마저 해체되어 과거로 회귀하는 등의 정치와 경제가 복합적으로 상호 작용하는 복잡한 과정을 지남.

2) 통합의 구성요인

- 남북경제통합은 ①북한경제의 (시장경제로의) 이행 ②북한경제의 발전 ③남북한의 제도통합 등의 세 가지 구성요인으로 나눌 수 있음.
- <이행(Transition)> 남북경제통합은 기본적으로 시장경제를 근간으로 진행된다는 측면에서 기존 북한 사회주의 경제체제의 시장경제체제로의 이행은 필수적
 - 이행은 남북한의 완전한 경제통합이 이루어지기 이전 북한의 사회주의 경제가 한국과는 다른 시장경제체제로 전환하는 방식으로 이루어질 수도 있고,
 - 다른 한편으로는 정치적인 통일을 전제로 북한의 사회주의 경제가 한국의 시장경제와 전면적으로 통합되는 방식으로도 이루어질 수 있음.
- <발전(Development)> 현재와 같은 남북한 소득의 비대칭성이 존재하는 한 실질적인 남북경제통합이 이루어졌다고 보기는 어렵다는 점에서, 남북경제통합은 북한(지역)에 적합한 새로운 경제발전 양식을 구축하는 과정을 의미

- 완전한 경제통합 이전 남북한 경제체제가 각각 존재하는 상황에서 북한경제에 고유한 발전양식을 구축하는 방식으로 이루어질 수도 있고,
- 완전한 남북경제통합이 이루어진 한반도 단일경제체제 하에서 북한지역에 맞는 (남한지역과는 차별화된) 발전양식을 구축하는 방식으로도 이뤄질 수도 있음.

□ <제도 통합(Integration)> 남북경제통합은 남북한의 모든 경제제도와 기구들이 하나로 합쳐져 기능함을 의미

- 통합은 한국의 경제제도 및 기구를 중심으로 북한의 제도와 기구가 재편되는 방식으로 이뤄질 수도 있으며,
- 다른 한편으로는 한반도 경제가 한국 및 북한의 기존 제도·기구와는 전혀 다른 제3의 제도·기구로 새롭게 구성되는 방식으로도 이뤄질 수 있음.

3) 통합 모형

□ 남북경제통합은 크게 ①경제주도형 모형(점진적 통합모형) ②정치주도형 모형(급진적 독일식 모형) ③정치경제 절충형 모형(통합 이후 분리운영 모형) 등의 세 가지 방식으로 실현 가능

□ <경제주도형 모형> 남북경제통합은 남북한이 분리된 상태에서 북한 스스로가 체제 이행 및 경제 발전을 하고, 이를 토대로 해서 남북한이 점진적으로 부분적인 경제제도를 통합함으로써 결국에는 정치적 통일을 포함한 완전한 통합으로 진행될 수 있음.

- 이는 점진적인 경제부문의 통합을 기반으로 결국에는 정치적 통일을 이룬다는 측면에서 경제주도형 모형에 해당함.
- 북한은 통합이전에 스스로 기존 사회주의 경제체제를 한국경제와는 구분되는 별도의 시장경제체제로 이행하고, 이를 기반으로 고유의 발전모형 또한 구축
- 남북한 제도통합은 통합 이전의 북한경제와 한국경제가 남북경협을 통해 부분적·점진적으로 진행
- 이러한 모형은 남북한 모두가 스스로의 경제적 주권을 갖고 남북경협이라는 공동의 이익을 바탕으로 통합이 추진된다는 측면에서 경제적으로 자연스럽고 통합에 따른 비용 역시 크지 않다는 장점을 지님.
- 한편, 정치적 측면에서 남북관계가 악화되거나, 북한당국이 남북경협을 이용해 기존의 사회주의 경제체제를 더욱 강화하려고 할 경우, 경제적 통합과정 자체가 무의미해질 수 있다는 단점이 있음.

□ <정치주도형 모형> 남북한이 정치적 통일을 먼저 이루고, 이를 전제로 경제적으로도 매우 빠르고 전격적인 통합을 진행하는 방식으로 남북경제통합이 달성될 수 있음.

- 이는 과거 독일과 같이 정치적으로 이미 통일 과정에 진입한 상태에서 경제통합이 본격화된다는 점에서 정치주도형 모형
- 실질적 경제통합은 통합 당시 북한 제도를 한국 제도에 맞게 재편하는 제도통합 중심으로 이루어지며, 북한경제의 시장경제로의 이행 역시 이를 통해 자연스럽게 달성될 수 있음.

- 다만, 제도통합 이후 한국과 경제적 격차가 크게 벌어져 있는 북한을 일정기간 동안 보다 빠르게 발전시킬 수 있는 별도의 경제발전 양식을 동시에 구축해야 함.
- 경제통합 과정은 정치적 통일을 주도하는 한국정부 또는 새로운 한반도 통일정부에 의해 설계됨과 동시에 추진된다는 특징을 지님.
- 이러한 모형은 남북경제통합을 가장 빠르고 확실하게 추진케 한다는 장점을 지닌 반면, 경제적 통합이 정치적 통일 과정에 직접적으로 종속됨으로써 통일비용과 같은 경제적 통합비용이 상승할 수 있다는 단점을 지님.

□ <정치·경제 절충형 모형> 남북한이 정치적 통일을 달성한 상태에서 본격적 경제통합이 진행되지만, 경제적 효율성을 위해 통일 이후 일정기간 동안 남북한을 별도의 경제권으로 분리, 점진적으로 이들 경제의 통합을 추진하는 방안

- 통일이라는 정치적 목표를 전제로 효율성이라는 경제적 목표를 동시에 추구한다는 점에서 정치·경제 절충형 모형
- 실질적 경제통합은 통일 이후 한국경제와는 일시적으로 분리된 북한지역 고유의 시장경제제도를 구축하는 방식으로 이뤄짐.
- 통일 이후 북한지역 고유의 시장경제제도 구축과정을 통해 기존 사회주의 경제의 이행을 완성하고, 발전과정을 통해서 한국지역과는 차별화된 나름의 경제발전 양식을 형성함.
- 실질적 남북경제통합은 북한 고유의 시장경제제도 발전을 토대로 한국 시장경제 제도와의 점진적인 통합을 진행하는 방식으로 달성될 수 있음.

- 정치적 통일 이후 새롭게 형성된 한반도 통일정부에 의해 제반 경제통합 과정이 설계, 실행, 완성됨.
- 이러한 모형은 정치적 통일과 경제적 효율성이라는 두 가지 목표를 동시에 추구한다는 장점을 지니지만, 실질적 통일과정에서 남북한 경제의 한시적인 분리운영 구상이 얼마나 지지받을 수 있는지 가 불투명하다는 약점이 있음.

4) 통합 정책

- 남북경제통합의 구성요인은 매우 복잡적이고, 이의 실질적 추진모형 역시 매우 다양하다는 점에서 남북경제통합을 위한 정책방안 또한 쉽게 도출되기는 어려움.
- 그럼에도 남북경제통합을 위한 일반적인 정책방안을 제시한다면 아래와 같음.
- <북한경제 이행 정책> 북한경제의 이행을 위해서는 무엇보다 경제의 자유화와 사유화, 그리고 안정화 정책이 유기적으로 실시될 필요 있음.
 - 우선 기존 사회주의 계획기구의 기능을 정지하고 모든 경제활동이 시장에서 이루어질 수 있도록 하기 위해, 가격 및 외환, 무역, 기업 운영 등을 자유화하는 조치가 필요함.
 - 또한 북한 개별 경제주체들의 사적 자본 축적을 촉진하고, 경제 자유화를 뒷받침하며, 새로운 시장제도의 효율적 정착을 위해 토지, 자산, 국유 기업 등에 대한 사유화 조치도 필요

- 경제 자유화 및 사유화 조치가 실시될 경우 북한 내부의 급격한 인플레이션과 함께 기존의 경제운영에 혼란이 야기될 가능성이 존재하므로 이의 방지를 위한 안정화 조치 역시 필수
- 만일 이러한 정책들을 북한당국 스스로가 추진할 경우 한국사회는 이를 성공시키기 위한 재정적·기술적 지원과 함께, 무엇보다 북한경제의 이행과정에서 나타날 수 있는 거시경제적 불안정성을 방지하는 데 특별한 관심을 기울일 필요

□ <북한경제의 발전 정책> 북한경제의 발전을 위해서는 국제경제 속에서 북한이 보유하고 있는 비교우위를 현실화 할 수 있는 무역, 경제특구, 투자 정책이 종합적으로 실시될 필요

- 국제경제 속에서 북한이 가지는 비교우위란 결국 저렴한 양질의 노동력이므로 이를 바탕으로 한 제조업의 육성과 그를 가능하게 하는 개방적 무역정책의 실시가 북한경제 발전의 기본
- 특히 이러한 비교우위를 지리적으로 집약하여 실현할 수 있는 경제특구들을 형성하고, 이들 특구의 발전경험과 자본을 확산하는 전략이 보다 급속한 북한경제 발전을 이루는 데 효과적
- 한편, 이러한 무역과 특구의 성공을 위해서는 그에 소요되는 인프라의 구축이 필수적인 바, 북한으로서는 남북경협 등 해외의 잠재적 인프라 투자를 확대 유치하기 위한 제도의 구축과 정치적·경제적 환경의 정비가 급선무

□ <남북한 제도통합 정책> 남북한 경제제도의 통합은 현실적으로 한국의 제도를 중심으로 이루어진다고 판단할 수 있으나, 통일 이후 북한지역을 일정기간 별도의 경제권으로 설정하여 운영할 경우에는 차후의 제도통합을 위해 먼저 북한지역에 고유한 한시적 경제제도를 설계할 필요¹⁾

- 정치 주도형 또는 경제주도형 통합모형에서는 남북한 경제제도의 통합이 한국의 제도를 중심으로 이루어진다는 점에서 이를 위한 별도의 정책적 방안들은 크게 필요하지 않을 전망
- 그러나 정치·경제 절충형 모형에서는 통일 이후 북한지역에서 실제로 기능할 수 있는 별도의 경제(정책)기구, 금융, 외환·무역, 노동, 연금·의료 등과 같은 일체의 경제제도들이 모두 새롭게 설계될 필요
- 또한 이들 제도들과 한국지역 제도들이 이후 한국지역 제도들을 중심으로 통합될 것인지, 아니면 이와는 또 다른 제3의 제도들로 통합될 것인지를 설계할 필요

3. 정책적 시사점

- 남북경제통합은 단순하고 단선적인 경제적 과정이 아니라 정치와 경제가 서로 충돌하고 혼합되는 과정인 동시에, 북한의 전체 사회질서를 새롭게 형성하여 이를 한국과 통합하는 복잡하고도 다층적인 과정임.
- 또한 이러한 경제통합이 실질적으로 일어나는 형식에 있어서도 정치 주도형, 경제주도형, 정치·경제 절충형 모형 등에서 보는 것처럼 매우 다양하고 불확실한 변수들이 개입
- 이에 따라 남북경제통합을 목표로 특정의 단일한 정책조합만을 추구하는 것은 현실적으로 위험할 수 있으며, 그 보다는 향후 예상되는 남북통합의 제반 가능성들을 모두 찾아내어 이들 각각의 가능성과 연관된 정책조합들을 미리 복합적으로 준비하는 것이 더욱 현명한 대응

1) 이에 대해서는 2013년에 이미 발표된 「남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안」 (전홍택 편)을 참조하라.

- 이러한 의미에서 향후 남북경제통합을 위한 우리의 정책 방향 역시 우선은 한국경제에 가장 도움이 되는 방안들을 제시하는 것으로부터 출발하지만, 동시에 이들 방안들에 대한 수많은 대체방안(contingency)들을 함께 고려하는 방식으로 진행되어야 할 것임.