



북한의 경제 회복 진단과 투자 유치 정책

윤덕룡 / 연세대학교 통일연구원 연구교수

남북정상회담의 성공적 수행 과제

김근식 / 아태평화재단 연구위원

남북 경제협 유망 분야 및 바람직한 협력 모형

유병규 / 현대경제연구원 수석연구위원

신광철 / 현대경제연구원 연구위원

북한의 경제 회복 진단과 투자 유치 정책

윤덕룡 / 연세대학교 통일연구원 연구교수

북한은 지난해에 9년 동안 지속되어온 마이너스 경제 성장을 멈춘 것으로 추정된다. 그러나 90년대 들어 지속되어온 북한 경제의 마이너스 성장은 북한 경제가 자력으로 성장하기가 불가능한 상태인 '빈곤 함정'(poverty trap)에 빠져 있음을 시사하고 있다. 북한 경제의 지속적인 마이너스 성장의 직접적인 문제는 90년대초 사회주의 국가들간의 협력체제 붕괴로 야기된 원자재가격의 급격한 상승이 설비 자본을 급격하게 파괴하면서 발생하였다. 자본의 대규모 해체는 생산 역량을 축소시켰고 생산의 감소에 따른 국내 저축 능력 저하가 자본의 감가상각을 보충하지 못하게 하였다. 또한 경화 부족으로 인한 원자재 구입난은 가용 자본까지 가동하지 못하게 함으로 경제난을 심화시키게 되었다. 1999년의 경제 회복은 대외 자원 증가로 인해 원자재 공급 능력이 확대되어 자본 가동률이 높아진 것에 따른 일시적 생산 증가로 추정된다. 따라서, 본격적인 경제 회복은 북한의 자본 축적이 증가하여 국내 저축이 감가상각을 보전하고도 남을 수 있는 수준이 되어야만 비로소 가능하게 될 것이다.

북한의 산업별 성장 가운데 GDP 변화와 가장 연관성이 깊고 영향력이 많은 분야는 제조업과 농림어업으로 나타났다. 특히 투자 단위에 대한 GDP 성장 효과는 제조업이 농림어업의 2.36 배에 달하는 것으로 나타나서 북한의 경제 회복을 위해서는 가급적 제조업에 투자를 집중하고 다음으로 농림어업에 투자하는 것이 바람직한 것으로 추정되었다. 북한의 경제 회복은 결국 외부 자본을 도입하여 제조업 분야와 농림어업에 투자하도록 하되 특히 제조업에 더 많은 자원이 배분되도록 하는 방안이 강구되어야 한다.

북한에 대한 직접 투자는 북한의 저렴한 노동력 활용이 가장 중요한 동기인 것으로 추정된다. 저렴한 노동력에 따른 유인 동기가 충분히 활용될 수 있으려면 무엇보다도 수송 비용이나 거래 비용이 최소화되어야 한다. 특히 일반적인 투자 조건 개선보다는 구체적으로 투자 잠재력이 가장 높다고 예상되는 국가들에 대해 개별적인 투자 유치 노력이 있어야 북한의 경제 회복이 약속될 수 있다. 이러한 면에서 일본과 한국이 가장 투자 잠재력이 높은 나라로 예상된다. 특히 한국은 문화적으로 유리한 거래 비용 조건을 지니고 있을 뿐 아니라 유휴 설비의 증가, 기술 수준의 차이를 고려할 때 북한의 제조업에 투자할 수 있는 좋은 여건을 가지고 있다. 한국은 또한 북한에게 기술 및 교역 창구로서도 중요한 의미를 가지게 될 것이다. 따라서 한국에서의 투자 유치 성과가 북한의 경제 회복을 결정하는 중요 단서가 될 것으로 보인다. 이러한 이유에서 한국의 투자유치를 확대하기 위해 최선을 다하는 것이 북한의 경제 회복을 위해 가장 합리적인 정책 방향이 될 것이다.

90년대 들어 계속하여 마이너스 성장을 거듭하던 북한 경제가 1999년에 바닥을 쳤다는 추정들이 나오고 있다. 경제 성장과 관련하여 바닥을 쳤다는 표현들은 일반적으로 경기 순환과 연관하여 사용되는 사례가 많아서 마이너스 성장이 멈추고 정상적인 성장 경로로 진입하는 것을 뜻한다. 그러나 지난해 북한의 경제 성장은 계속되던 경제 위축이 멈추었다는 것일 뿐 지속적인 성장 경로로 진입하는 것이라고 판단하기에는 그 근거가 충분치 못하다. 따라서 1999년도 북한의 경제 회복이 단기적인 현상이라고 보아야 하는지, 아니면 본격적인 경제 회복의 신호로 해석하는 것이 옳은지에 대해 구체적으로 따져 보는 것이 필요하다. 이러한 분석은 북한 경제의 향후 변화 방향을 예측하는 근거 자료가 될 수 있을 것이기 때문이다.

북한의 본격적인 경제 회복을 위해서는 적극적인 외부 투자가 필요하다. 그러나 외부 투자가 이루어진다 하더라도 어느 산업에 가장 먼저 투자가 이루어져야 할지 그 우선순위가 결정되지 않으면 희소한 자본이 효율적으로 사용되기가 어렵다. 따라서 북한의 산업 가운데 GDP 성장에 가장 연관성이 깊고 영향력이 높은 산업 분야를 찾는 것이 필요하다. 이를 통해 투자 유치의 방향을 결정할 수 있기 때문이다.

북한의 경제 환경이나 투자 유치 방향은 북한의 경제 회복을 위해 필요한 내부적 상황을 이해하는 데 필요한 정보들이지만, 이러한 자료들은 외부로부터 투자를 유치할 수 있을 때에야 그 가치를 지닌다. 따라서 실제로 북한이 외부 투자를 유치할 수 있을지, 그리고 투자를 활성화시키기 위해서는 어떠한 노력이 필요한지를 파악하는 것이 필요하다. 특히 투자 동기를 고려하여 잠재적인 투자자를 구체적으로 파악하고 이들의 투자를 극대화할 수 있는 방안의 모색이 있어야 할 것이다.

본 고에서는 우선, 북한의 현재 경제 상황이 어떠한지를 이론적 근거를 들어 규명하고, 북한의 경제 회복을 위한 전제 조건이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 또한 현재 북한이 이러한 전제 조건들을 얼마나 충족시키고 있는지를 살펴봄으로써, 북한의 경제 회복 상태를 진단할 것이다. 그리고 북한이 경제 회복을 위해 어느 분야에 가장 먼저 투자를 유치해야 하는지에 대해 90년대 북한의 산업별 성장과 GDP 성장의 관계를 분석하여 파악한 후, 마지막으로 이러한 자료들을 통해 종합적으로 북한이 경제 회복을 위해 어떠한 정책 방향을 설정해야 하는지를 제시하고자 한다.

북한의 경제 회복 진단

빈곤 함정에 빠진 북한 경제

한 국가의 총생산은 투입 가능한 생산 요소의 양과 이들을 결합하는 기술에 의하여 결정되는 것으로 설명된다. 이 관계는 다음과 같은 식으로 정리할 수 있다.

$$Y = F(K, L) \dots\dots\dots (1)$$

K = 자본, L = 노동, F(...) = 기술

여기서 경제 성장이란 생산 요소인 자본이나 노동의 양이 증가할 때 혹은 생산 요소를 결합하는 기술이 진보될 때 가능하다. 이를 뒤집어보면 경제의 마이너스 성장은 투입 가능한 생산 요소의 양이 감소하거나 기술 수준이 퇴보할 때 발생하는 현상이라고 할 수 있다.

90년대 들어 북한 경제는 10여 년을 계속하여 마이너스 성장을 거듭하였다. 이러한 북한 경제의 마이너스 성장은 자본의 감소에서 시작되었다. 북한 지역의 자본이 감소한 원인은 사회주의 국가들의 개혁 및 체제 전환으로 대외 협력 관계가 붕괴된 것에서 찾을 수 있다. 대외 협력 관계의 붕괴가 자본을 감소시킨 대표적인 이유는 다음과 같다.

첫째, 원자재 가격의 상승으로 인한 대규

모 자본 파괴 현상이다. 북한은 80년대까지 생산에 필요한 원자재를 자본주의 국가들의 거래에서 통용되는 시장 가격의 1/3 혹은 1/4에 해당하는 우호 가격으로 구입해왔다. 그러나 구소련을 비롯한 사회주의 국가들이 체제 개혁을 단행하면서 북한에도 우호 가격이 아닌 국제 가격에 따른 거래를 요구하였다. 수입 원자재 가격이 300% 이상 인상되자 투입 요소 가치가 오히려 생산물 가치를 상회하게 되는 결과를 초래했고 생산성이 낮은 설비는 가동을 중단하게 되었다. 이로 인해 북한 지역의 설비 자본이 단기간에 급격히 해체되는 자본 파괴 현상이 발생하게 되었다.

둘째, 이전에 통용되던 장부결제제도가 경화 결제로 전환됨에 따라 원자재 구매가 불가능하게 되었고 생산 가능한 자본조차 생산에 투입되지 못하는 결과를 가져왔다. 이로 인한 설비 자본의 유희화는 투입 자본의 감소를 의미하여 자본 파괴와 함께 북한 경제의 마이너스 성장을 초래한 주요 원인이 되었다.

이러한 요인들로 인해 북한에서는 대규모 자본 감소가 발생하여 생산력의 급격한 위축을 가져왔다. 또한 투입 자본의 감소에 따른 생산의 위축은 북한 경제로 하여금 지속적인 마이너스 성장을 겪게 되는 '빈곤 함정'(poverty trap)에 빠지게 만들었다. 빈곤 함

정이란 한 경제가 스스로의 힘으로 경제 성장을 이루지 못하여 빈곤에서 벗어나지 못하는 환경에 처하게 된 것을 뜻한다. 빈곤 함정에 빠지는 이유는 기본적으로 자본의 감가상각액을 보충할 수 있는 저축 능력이 없기 때문이다. 일반적으로 모든 자본은 그 가치가 매년 줄어들기 때문에 수명을 가지고 있다. 매년 감소하는 자본의 양을 감가상각액이라고 하며 수명이 다하는 해에 그 자본의 가치는 0이 되어 더 이상 생산 과정에 투입되지 않는다. 매년 감가상각 규모가 동일하다고 가정하면 한 국가의 자본량 변동은 다음과 같은 식으로 표기할 수 있다.

$$\Delta K = S - \delta K \dots\dots\dots (2)$$

ΔK : 자본량의 변동,

δ : 자본의 감가상각률,

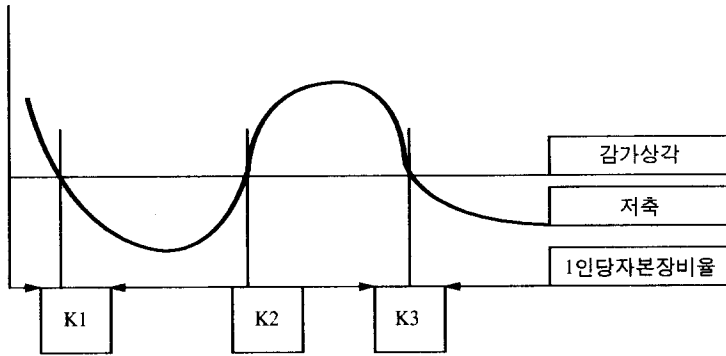
K : 기존 자본량, S : 저축

감가상각때문에 한 경제 내의 자본량이 줄어들지 않으려면 저축의 크기가 최소한 자본의 감가상각보다 커야 한다. 저축이 감가상각보다 크면 인구의 변동이 없다고 하면 한 경제 내의 1인당 자본장비율은 증가하게 된다. 그러나 저축이 감가상각보다 낮은 경우에는 1인당 자본장비율이 감소하여 1인당 소득이 감소하게 된다. <그림 1>은 이러한 관계를 보여주고 있다. 저축은 한 경제 내에서

소비되고 남는 부분을 의미한다. 한 경제의 생산량이 일정 수준 이하로 위축되면 소비되고 남는 부분이 감가상각을 충당하지 못할 만큼 적어지거나 아니면 아예 소비조차 감당하지 못하게 된다. 이처럼 생산의 감소가 저축을 위축시키거나 불가능하게 만드는 경우 그 경제는 자본 축적을 할 수 없게 되고 스스로의 생산 능력으로는 성장이 불가능해진다. 그 결과 계속하여 자본량이 감소하고 마이너스 성장이 지속된다. 이러한 상태를 빈곤 함정(poverty trap)에 빠졌다고 한다. 지속적인 마이너스 성장은 시간의 경과에 따라 감가상각되는 절대 규모도 줄어들게 하므로 일정 기간이 지나면 자본량이 더 이상 감소하지는 않으나 자발적인 성장이 불가능한 빈곤 속의 균형에 도달하게 된다. <그림 1>의 k_1 은 이러한 상태를 보여준다.

북한은 90년대초 사회주의 국가들의 협력 네트워크 체제가 붕괴되면서 자본이 급격하게 파괴되어 빈곤 함정에 빠져있는 상태이다. 북한에 만연한 기아 현상은 자국 내의 생산이 내부의 소비도 충족시키지 못하고 있음을 보여준다. 따라서 북한 경제에는 생산에서 소비하고 남는 부분이 존재하지 않는다고 볼 수 있으며 저축 능력은 0에 가깝다고 판단할 수 있다.¹⁾ 그 결과 적어도 매년 자본의 감가상각 비율만큼 자본량이 감소하고 있으며 이러한 자본의 감소가 북한의 지속적인 마이너스 성

〈그림 1〉 빈곤 함정과 균형 상태



장을 가져오는 근본 요인이 되고 있다.

1990년 이전, 경제적 충격이 있기 전의 북한은 〈그림 1〉에서 k_2 와 k_3 사이에 위치하고 있었다. 그러나 급격한 자본 감소로 북한 경제는 저축이 감가상각액보다 적은 그림의 k_1 과 k_2 사이의 위치로 이동하게 되었다. 그 결과 북한은 자본의 감가상각으로 인한 자본 위축이 계속하여 마이너스 성장을 초래해왔다.

북한이 이러한 빈곤 함정에서 벗어나기 위해서는 1인당 자본장비율이 k_2 수준 이상으로 높아져야 한다. 1인당 자본장비율이 k_2 보다 높아지게 되면 일단 스스로의 저축으로 경제 성장이 가능하여지고 지속적인 경제 성

장이 이루어질 수 있기 때문이다. 일단 자본량이 k_2 보다 높아지게 되면 자본의 한계 효율이 떨어져서 저축이 감가상각 수준에 도달하는 k_3 에 도달할 때까지 성장이 지속될 수 있게 된다.²⁾ 현재 북한의 문제는 북한이 스스로의 힘으로 1인당 자본 수준이 k_2 수준 이상으로 성장하는 것이 불가능하다는 점이다. 그래서 북한이 빈곤에서 벗어날 수 없는 함정에 빠져있다고 판단된다. 즉, 외부로부터의 자본 유입이 없이는 북한의 경제 성장을 기대할 수가 없다. 북한이 자발적인 경제성을 할 수 있기 위해서는 단번에 k_2 수준 이상으로 북한 경제를 끌어낼 수 있는 대규모 자본이 외부로부터 유입되든지 아니면 k_2 수준

1) 북한이 전략적인 분야를 유지하기 위한 투자는 주민들의 희생을 감수하고라도 시행하고 있다. 그러므로 투자가 0이라고 하는 어려우나 여전히 경제 내의 감가상각 규모에 비하면 크게 낮은 수준이라고 할 수밖에 없을 것이다.
 2) 여기서는 신고전학파적 생산 함수를 가정하고 있어서 저축이 다시 줄어들 것으로 설명하고 있다. 그러나 현실적으로는 기술 축적 등으로 경제 규모가 일정 수준 이상이 되면, 성장이 새로운 성장을 견인하는 누적적 성장이 나타나는 것을 배제할 수 없다.

에 도달할 때까지 계속하여 외부로부터 지속적인 자본 투입이 있어야 한다. 경우에 따라 일회적인 자본 유입으로 북한 경제가 일단 플러스 성장을 한다면 유입되는 자본량이 감가상각 규모보다 낮은 수준으로 전환되면 경제는 다시 마이너스 성장으로 돌아서게 될 것이다. 이러한 사실들은 k2 수준으로 1인당 자본장비율을 증가시킬 수 있을 만큼 외부로부터의 자본 공여가 이루어져야 하는 것이 북한의 경제 회복을 위한 필수적 조건임을 말하고 있다.

북한의 경제 회복 진단

북한 경제의 회복을 위해 가장 중요한 전제 조건은 자본의 증가이다. 북한의 자본 증가는 두 가지 방향으로 추진되어야 한다. 첫째, 새로 형성되는 자본 규모가 늘어나야 한다. 즉, 투자되는 자본이 감가상각되는 자본의 규모보다 커져야 한다. 둘째, 기존의 가용 자본이 모두 가동될 수 있도록 필요한 원자재 공급이 충분히 이루어질 수 있어야 한다.

1999년 북한 경제가 마이너스 성장이 바닥을 쳤다는 추정이 나오고 있다. 그러나 새로운 설비 자본이 증가할 수 있는 내부적 여건이 갖추어지지 않은 상태이며 외부 투자가 늘어난 뚜렷한 증거도 없으므로 새로운 자본

형성에 의한 성장 요인은 없었다고 판단된다. 다만 중국과 러시아에서 북한이 필요로 하는 코크스탄이나 원유 등의 지원이 증가하였고 국제 기구, 미국, 한국 등의 식량 지원이 늘어난 것이 성장의 원인이 될 수 있었을 것이다. 이러한 지원은 북한 내의 식량 문제를 완화시키고 가용 자본의 가동 비율을 증가시킴으로써 생산 증가에 기여하고 북한의 마이너스 성장을 멈추는 데 기여한 것으로 추정된다.

그러나 외부의 한시적 지원에 의한 생산 증가는 근본적인 경제 성장 동인이 될 수 없다. 특히 현재의 북한과 같이 빈곤 함정에 빠져있는 경제에서는 일시적으로 발생하는 소규모 생산의 증가가 저축(혹은 투자)을 증가시키지 못하므로 생산 능력의 확대를 가져오기는 어렵다. 따라서 외부 지원이 감소하거나 중단되면 다시 마이너스 성장이 시작될 가능성이 높다. 북한의 본격적인 경제 성장은 북한의 설비 자본이 확대되어 북한이 필요로 하는 소비를 감당하고도 남을 만큼 충분한 생산을 할 수 있어야 가능하게 될 것이다. 이러한 이유때문에 1999년 북한이 달성한 것으로 추정되는 마이너스 성장 중단을 본격적인 경제 회복 혹은 성장 경로 진입의 신호로 보기는 어렵다.

북한의 산업별 성장 기여도

북한의 경제 회복을 위해 가장 필요한 것은 자본의 증가이다. 그러나 자본이 아무 곳이나 도입된다고 해서 성장이 가능한 것은 아니다. 부족한 자본을 가장 효율적으로 투입하기 위해서는 어떤 산업이 가장 높은 성장 효과를 가지고 있는지를 분석하여 그러한 산업에 투자가 먼저 이루어지도록 유도하는 것이 필요하다. 북한의 경제 성장을 위해 합리적인 투자 방향에 관한 연구가 CGE 모형을 활용하여 수 차례 이루어진 적이 있으나 분석에 사용된 모형이 지나치게 제한적인 문제가 제기된 바 있다.³⁾ 따라서 본 고에서는 90년대 북한의 산업별 성장 기여도를 측정하여 투자 우선 순위를 판단해보았다.

분석에는 한국은행에서 발표한 1990년부터 1998년까지 북한의 GDP 추정 자료를 이용하였다. 산업 분류는 농림어업, 제조업, 광업, 건설업, 전기·가스·수도, 서비스업 등 여섯 개의 산업이 그 대상이다. 이 자료들을 통해 90년대 북한의 GDP 성장률과 북한의

산업별 성장률간의 관계를 분석하여 어떤 산업이 북한의 GDP 변동에 가장 많은 영향을 미쳤는지를 알아보고자 했다. 90년대에는 대부분의 산업과 GDP가 모두 마이너스 성장을 보였다. 따라서 내용적으로는 어떤 산업의 축소가 GDP 감소에 가장 많은 영향을 끼쳤는지를 나타내는 것이 될 것이다.⁴⁾

분석에 사용된 자료가 9 개 연도 자료에 그치고 있어서 통계적으로 의미있는 분석을 하기에는 원천적인 한계가 있었다. 그러나 북한의 경제 위기 이후 산업별 성장과 GDP 변동의 관계를 특별한 가정을 전제로 하지 않고 분석한다는 장점을 가지고 있으므로, 이 자료만을 활용하여 분석을 시도해보았다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 개별 산업들의 성장률과 북한 GDP 성장률 사이의 관계를 분석해보았다. 그 결과는 다음과 같다.

이 결과들은 통계적으로 유의미한 결론을 도출하기에는 무리가 있음을 보여준다. 이처럼 각 산업의 성장률이 GDP 변동에 유의한 연관성을 보여주지 못한 것은 사용된 자료의

3) 이영선·신동천(1997), 신동천·윤덕룡·정영주(1998), 신동천·윤덕룡(1999)은 CGE 모형을 이용하여 북한에 대한 투자 효율성과 통일비용에 대한 추정을 시도하였다. CGE 모형을 이용하여 북한 경제를 분석한 다른 연구로는 Noland, Robinson, Scatasta(1996)가 있다(신동천·이영선(1997), "대북 투자와 북한 경제", 「경제학연구」, 제44집 제2호, 한국경제학회; 신동천·윤덕룡·정영주(1998), 「경제 협력과 통일 비용 - 동서독과 남북한의 비교 분석」, 삼성경제연구소; 신동천·윤덕룡(1999), "통일 비용과 적정 투자 배분", 「경제학연구」, 제47집 3호, 한국경제학회; Noland, M., S. Robinson, M. Scatasta(1996), "Modeling Economic Reforms in North Korea," *Working Paper*, IIE).

4) 실제 분석에서는 GNP·GDP를 모두 사용해보았으나 GDP와의 관련성이 더 높게 나타나 여기서는 일단 GDP에 대한 분석 결과만을 제시한다.

<표 1> 북한의 산업별 성장률과 GDP 성장률의 관계

	계수	표준 오차	t 값	유의성
상수항	-1.120	0.890	-1.258	0.335
농림어업	0.196	0.058	3.357	0.078
제조업	0.282	0.050	5.641	0.030
광업	-3.87E-02	0.102	-0.381	0.740
전기·가스·수도	7.970E-02	0.085	0.933	0.449
건설업	-1.41E-02	0.040	-0.354	0.757
서비스	-0.338	0.359	-0.944	0.445

수가 너무 적었기 때문이다. 뿐만 아니라 자료의 크기가 적은데 비해 변수로 적용된 산업수는 지나치게 많아서 유의한 결과를 도출하기 어렵게 만들었다. 이러한 문제점을 극복하고 유의한 연관 관계를 찾기 위해 중요도가 낮은 변수부터 단계적으로 제거하여 가장 유의한 관계를 가지는 변수들만 남기는 stepwise method를 도입하여 의미있는 변수를 추출해보았다. 그 결과 제조업과 농림어업을 변수로 선택하는 것이 지금까지 GDP 성장률을 설명하는 데 가장 적절한 것으로 나타났으며 그 결과는 다음과 같다.

<표 2>에서 모형 1은 제조업만으로 GDP

변동률을 설명하는 경우이고, 모형 2는 제조업과 농림어업으로 GDP 성장률을 설명하는 경우이다. 결과는 제조업과 농림어업을 함께 포함시키는 모형 2의 경우가 북한의 GDP 변동을 훨씬 더 잘 설명할 수 있음을 보여준다. 그리고 이 두 변수는 GDP 변동과 유의한 관련을 가지고 있음을 보여준다. 이 모형에서 도출한 회귀식은 다음과 같다.

$$GDP = -1.239 + 0.310 \cdot X1 + 0.205 \cdot X2 \dots\dots\dots (3)$$

X1 = 제조업 성장률,

X2 = 농림어업 성장률

<표 2> 북한의 제조업 및 농림어업 성장률과 GDP 성장률의 관계

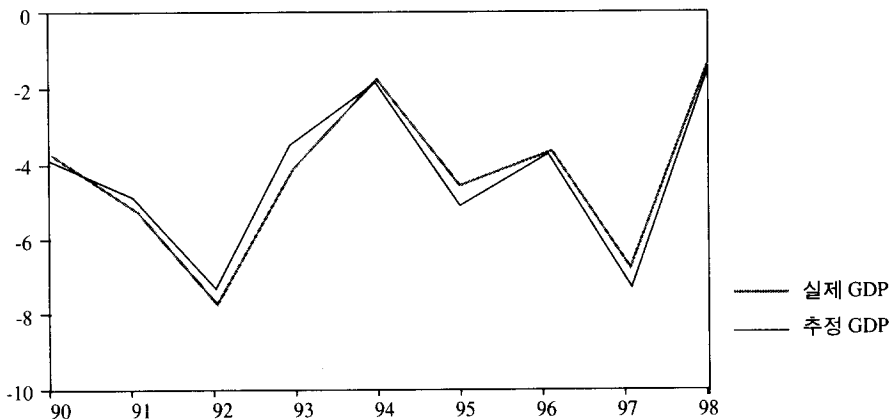
	계수	표준 오차	t 값	유의성
<모형 1>				
상수항	-2.122	0.730	-2.909	0.023
제조업	0.269	0.072	3.725	0.007
<모형 2>				
상수항	-1.239	0.305	-4.063	0.007
제조업	0.310	0.028	11.133	0.000
농림어업	0.205	0.031	6.601	0.001

실제 북한의 GDP 성장률과 이 회귀식이 제시하는 적합치의 그래프는 <그림 2>와 같다. <그림 2>는 제조업과 농림어업의 성장률이 거의 실제에 근접한 정도의 설명력을 가지고 있음을 보여준다. 식 (3)의 상수항은 기본적으로 북한의 성장률이 마이너스 성장 기조를 가지고 있음을 나타내고 있으며 제조업과 농림어업 분야의 계수는 제조업 성장이 농림어업의 성장보다 GDP에 더 높은 영향을 미친다는 사실을 표현하고 있다. 1998년의 경우 제조업은 전체 GDP의 19%, 농림어업은 29.6%를 차지하고 있어서 제조업 1%를 성장시키는 것이 농림어업 1%를 성장시키는 것에 비해 상대적으로 64%의 비용밖에 들지 않는다고 할 수 있다. 그에 비해 GDP 성장에 미치는 영향은 제조업이 농림어업에 비해 1.5 배 가량 더 높게 나타나고 있으므로

전체적으로 제조업에 투자하는 것이 농림어업에 대한 투자에 비해 2.36 배에 해당하는 효율을 보인다고 할 수 있다. 따라서 북한의 산업에 투자할 경우 농림어업과 제조업에 대한 투자가 GDP의 성장에 미치는 영향이 가장 분명하며 특히 제조업에 투자하는 것이 바람직하다는 사실을 보여주고 있다.

북한의 90년대 산업별 성장률과 GDP 성장률의 관계를 분석한 상기 결과는 단순한 선형 관계를 가정하고 있어서 감소하는 경우나 성장하는 경우 서로 가역적임을 상정하고 있다. 따라서 이러한 가정이 성장 단계별 성장 특성을 반영하기에는 제약점이 있다. 그러나 북한의 경제 성장이 어떤 산업에 어느 정도로 영향을 받고 있는지를 개략적으로 보여주는 것에는 그 의미를 가진다고 할 수 있다.

<그림 2> GDP와 적합치의 관계



북한의 경제 회복을 위한 정책 방향

앞의 논의들을 근거로 볼 때 북한의 경제 회복 방안은 명백하다. 투자를 늘려서 자본을 확대하여야 하며 투자는 제조업과 농업 분야에 집중하되 제조업 중심으로 시행하는 것이 바람직하다. 문제는 북한이 독자적인 투자 능력을 가지고 있지 못하다는 점이다. 따라서 북한의 경제 회복을 위한 정책 방향은 외부 투자를 유치하되 최대한 제조업 분야에 투자가 이루어지도록 유도하는 것이 되어야 한다.

북한에 대한 외부 투자의 크기를 결정하는 것은 북한이 제공할 수 있는 투자 유인 효과이다. 북한에 대한 투자는 북한에 금융 시장이 형성되어 있지 않으므로 직접 투자 형식만이 가능하다. 외국인이 북한에 직접 투자를 할 때 고려하게 되는 요인들은 일반 해외 직접 투자에서 적용되는 이론적 근거에 따라 추론할 수 있다. 해외 직접 투자를 결정하는 과정에서 고려되어야 할 중요한 사항들은 다음과 같은 점들을 들 수 있다.⁵⁾

첫째, 마케팅 수요 혹은 시장의 접근성을 들 수 있다. 이는 소비자의 근거리에서 상품에 대한 사후 서비스 제공, 혹은 소비자의

정보가 중요한 경우, 또는 시장 내에 존재하는 것이 정치적 혹은 심리적으로 중요한 경우, 둘째는 저렴한 노동력 활용 문제로서, 생산비 절감을 위해 저임금 국가로 생산 설비를 이전하는 경우에 매우 중요하다. 셋째는 상품의 특성을 고려할 수 있다. 이는 상품의 특성을 보호하거나 고급품질을 유지하기 위해 고려해야 할 사항으로, 주로 선진국에 대한 직접 투자가 이에 해당한다. 넷째로는 위험과 불확실성을 지적할 수 있다. 생산 과정에서 가격 변동이 상품의 질적인 변화를 야기하거나 생산에서의 혼란을 야기하는 경우, 이를 피하기 위해 생산품의 일부를 외국에서 수입할 수밖에 없는 경우가 주로 대상이 된다. 다섯째로는 활용하지 못한 생산 역량이나 규모의 효율이 존재할 경우로, 해외 지사에 추가적인 공급을 통해 생산 여력을 소진시키기 위해 고려해야 할 사안이다. 여섯째로는 가격 이전 문제이다. 높은 세금 압박을 피하기 위해 혹은 기업가의 사적 이윤을 제도적으로 더 많이 보장하는 경우 우선 고려 사안이다. 이외에도 본국이나 투자 대상국의 정책도 매우 중요한 고려 사안인데, 교역 장벽을 극복하기 위한 수단으로 활용되고 있다.

북한의 현재 대외 관계나 체제 및 경제적

5) Lall, S.(1978), "The Pattern of Intra-Firm Exports by U.S. Multinationals," *Oxford Bulletin of Statistics*, vol. \$0, no.3, 209-222; Schmidt, K.-D(1995), "Motives of Large Multinationals Investing in Small Transition Countries: A Literature Review," *Kiel Working Paper*, No.668, Kiel Institute of World Economics.

특성을 고려할 때 외부 투자자들이 관심을 가지게 하는 주요 직접 투자 요인은 저렴한 노동력의 활용이다. 외형적으로 볼 때, 북한은 외부 투자 기업들에 대해 최저임금제도를 적용하고 있으며, 사회 보장 비용까지 요구하고 있어서 1인당 100~130 달러 가량의 높은 임금 수준을 나타내고 있다. 따라서 이 임금 수준만 고려한다면 외부 투자자들에게 큰 매력이 되지 못한다. 그러나 위탁 가공 교역을 통해 임가공비만 제공하는 생산을 허용하고 있어서 실제로 있어서는 북한이 요구하는 임금 수준보다 훨씬 낮은 가격으로 노동력을 활용할 수 있다. 현재 남한 기업들이나 일본이 북한에서 생산하고 있는 방식은 대부분 위탁 가공 교역으로 이루어지고 있어서 임가공 방식으로 북한의 노동력을 저렴하게 활용하는 방법을 선택하고 있음을 알 수 있다.

일반적으로 시장 경제를 운영하고 있는 국가들에서는 경제 환경의 변화가 짧은 시간 안에 임금에 반영된다. 그 결과 초기에 저렴한 노동력을 활용할 수 있었던 국가들도 얼마 지나지 않아서 더 이상 저렴한 노동력을 이용할 수 없게 되는 경우가 많다. 그러나 북한은 아직 정부에서 임금 수준을 결정하고 있어서 시장 경제를 운영하는 국가나 체제 전환국들에 비해 더 장기적으로 저렴한 노동력의 활용이 가능할 것이라는 장점을 가지고 있다.

북한의 노동력이 비록 중요한 투자 유인

이 되기는 하나, 이 유인을 약화시키는 요소들이 많아서 가능한 잠재 투자를 크게 저해하고 있는 실정이다. 북한에 대한 투자 유인을 약화시키는 대표적 요인은 높은 수송 비용과 거래 비용이다. 북한은 생산 설비나 원자재를 현지에서 공급하기 어려운 탓으로 생산에 필요한 모든 자재들을 북한으로 들여가야 한다. 또한 북한의 자체 시장을 활용할 수 없으므로 북한에서 생산된 제품은 다시 투자국으로 모두 실어와야 한다. 그 결과 수송 비용이 북한의 낮은 임금에서 발생하는 이윤가능성의 상당 부분을 삼켜버리고 있다. 생산에서 수송 비용이 차지하는 비중이 높은 위탁 가공 생산은 이동 거리가 짧은 주변 국가들이 주로 관심을 기울이게 된다. 북한 지역에 대한 투자자들이 대부분 남한이나 일본 기업들이라는 사실은 다른 요인들로도 설명이 가능하긴 하겠지만 수송 비용의 중요성을 보여주고 있는 실례라고 할 수 있다. 따라서 북한이 더 많은 투자를 외부로부터 유치할 수 있으려면 수송 비용이 줄어들 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.

북한이나 구사회주의 국가들이 가지고 있는 공통적인 투자 저해 요인으로 높은 거래 비용을 들 수 있다. 다른 국가에 비해 높은 거래 비용이 발생하는 이유는 이 국가들이 아직 외부 투자자들이 투자나 거래를 위해 필요로 하는 법적·제도적 준비가 되어 있지

않기 때문이다. 특히 북한의 경우, 내부적으로는 사회주의 경제를 유지하면서 국제 거래에서는 시장 경제적 거래 규칙을 적용해야 하므로, 제도적 준비에 대한 이해도 부족하고 정신적인 준비도 미비될 수밖에 없다. 없었던 새로운 제도들을 새로 만들어 가야할 뿐 아니라 이러한 제도들을 운영한 경험도 없기 때문에 거래의 여러 과정에서 불확실성이 존재하기도 한다. 따라서 북한이 외부 투자를 확대하기 위해서는 제도적 준비가 어떻게 이루어져야 하는지를 파악하여 거래 비용을 줄여주는 것이 투자 확대를 위해 중요한 조건이 될 것이다.

이러한 일반적인 투자 조건을 검토하여 북한 지역에 대한 투자를 확대하는 정책외에도 북한이 외부 투자를 통해 경제 회복을 달성하기 위해서는 투자 유치에 대한 목표를 구체화하는 것이 필요하다. 즉, 어떤 나라가 얼마나 북한에 투자할 의사를 가지고 있는지, 그리고 어떠한 요인들이 투자 결정에 영향을 주는지를 파악하여 해당국에 대한 투자 조건들을 구체적으로 개선하는 노력이 필요하다. 특정 대상을 고려하지 않고 일반적인 대외 투자 환경 개선으로 투자 유치에 성공하기 위해서는 북한이 다른 국가들에 비해 전반적으로 더 우수한 투자 환경을 제공할 수 있어야 한다. 그러나 북한은 제도적으로나 사회간접자본, 그리고 입지나 부존 자원

등에서 일반적으로 더 우수한 투자 환경을 제공하기는 어려운 실정이다. 성공 가능성이 희박한 막연한 투자 유치 전략보다는 국가별로 투자 유치 잠재력을 파악하여 그에 따른 투자 유치 전략을 개발하는 것이 더 효율적인 정책 방향이 될 것이다.

북한에게 현실적으로 가장 높은 투자를 실현할 가능성이 있는 국가는 남한과 일본이다. 남한과 일본은 지리적 근접성으로 수송 비용의 부담이 낮아 북한의 저렴한 노동력을 활용할 수 있는 가능성이 가장 높기 때문이다. 실제로 현재까지 위탁 가공을 통한 북한 투자에서 이 두 국가가 선두에 있음은 이러한 추정을 뒷받침하고 있다. 따라서 북한은 다른 국가들의 투자를 유치하기 위해서도 노력해야 하겠으나 남한이나 일본의 투자를 최대한 유치하기 위해 이 국가들 각각에 대한 투자 유치 전략을 수립하고 투자 규모를 확대하는 데 최선을 다하는 것이 효율적인 정책 방향이라고 할 수 있다.

특히 남한은 민족적인 동기를 떠나 경제적인 측면만 고려하더라도 지리적 근접성이나 동일한 언어, 그리고 문화적 배경 등 거래 비용을 낮출 수 있는 가장 많은 객관적 환경을 가지고 있다. 이러한 사실을 역으로 보면 북한이 남한의 투자를 유치하지 못하는 경우 경제 회복의 가능성이 희박하다는 사실을 의미한다. 따라서 북한이 외부 투자를 통해 경

제 회생을 꾀하려 한다면 남한 투자자들의 수송 비용이나 거래 비용을 줄여주기 위해 최선을 다할 필요가 있다. 아무리 정상회담을 하고 한국 정부가 북한에 대한 투자를 장려한다 해도 이윤 가능성이 높지 않으면 기업들은 투자에 나서지 않는다. 그러므로 정치 협상을 통한 단기적인 지원금 획득보다는 남한 기업들의 투자를 극대화할 수 있도록 투자 조건을 개선하여 장기적인 투자 유치를 위해 노력을 경주해야 한다.

남한은 북한에게 있어서 선진 기술의 수입 통로나 경영 기법의 학습, 그리고 국제 시장에 진출하기 위한 창구로서도 유용하고 중요한 역할을 수행할 수 있다. 남한은 현재 노동 비용의 증가로 노동 집약적인 산업들을 제3국으로 이전하고 있는 상황이므로 북한에 대한 투자가 자연스럽게 이루어질 수 있는 내부적 환경이 마련되어 있다. 특히 북한이 집중적으로 투자해야 할 제조업 분야에 유희 설비가 증가하고 있으며 선진국에 비해 상대적으로 기술 수준의 격차가 심하지 않은 탓으로 바로 북한에 이전 할 수 있는 분야의 설비가 많은 실정이다. 따라서 남한의 내부적인 여건을 고려할 때도 북한에 대한 투자 가능성이 높다. 즉, 북한 경제의 회복을 위해 남한은 가장 투자 잠재력이 높으며 중요한 국가이다.

북한의 경제 회복을 위한 정책 방향은 남한의 투자를 극대화하기 위한 방안 마련에 우

선 순위가 놓여져야 한다. 현재 남북한간의 투자 환경을 보면 아직 투자 확대를 위해 개선될 여지가 상당히 많이 존재한다. 먼저 수송 비용 면에서 남북한 사이에 철도나 육로를 개설할 경우 남한 기업들의 수송 비용을 대폭 줄일 수 있다. 현재 남북한간의 물류 비용이 투자를 제한하고 있는 점을 고려하면 육로 및 철로의 개설은 조속히 시행될수록 좋다. 남북한간에는 거래 비용 면에서도 개선되어야 할 부분이 많다. 북한은 현재 남한의 투자자들에 대해 거래 비용을 높이는 여러 가지 행정적인 불편들을 해소하지 않고 있는 실정이다. 예를 들어, 남한 기업들의 투자에 대해 투자 보장 장치가 분명하지 않은 점이나 이중과세방지 협정 등이 이루어지지 않아서 세금 부담을 높이고 있는 점, 그리고 간접 교역 요구나 금융 직거래가 이루어지지 않고 있는 현실 등이 그 대표적인 사례이다. 이러한 문제들은 대부분 정치적 결단의 문제이므로 투자 조건의 개선을 추진하더라도 북한에게는 추가적인 비용이 거의 발생하지 않는다. 다만 정치적 부담이 발생할 수 있으나 북한이 그에 대한 대비를 한다면 그다지 큰 문제가 되리라고는 생각되지 않는다. 따라서 북한이 경제 회복에 대한 의지가 충분히 강하다면 남한에 대한 투자 조건부터 개선하는 것이 가장 합리적인 정책 방향이라고 할 수 있다. 