

[한국경제학회 기고문]

통일정책의 핵심은 경제이다: 위기를 기회로 만드는 능동적 대처 필요

성균관대 명예교수
이종원

I. 최근 북한정세 변화와 시사점

1. 김정일 사후 북한의 정세

2011년 12월 17일 김정일의 사망은 국내외로 큰 관심과 긴장감을 고조시켰다. 그러나 국민들의 반응은 1994년 김일성 사망 시 조성되었던 불안감이나 희망과는 사뭇 다른 형태로 나타났다. 급락했던 주가도 2~3일내 안정을 되찾았고 위기 시 발생했던 생필품 사재기 현상도 찾아보기 힘들었다. 그만큼 국민의식이 성숙했다고 볼 수도 있고 또 전보다는 북한에 대한 보다 많은 정보와 전문가적 평가에 접할 수 있었기 때문이라 할 수도 있다.

그러나 김일성, 김정일에 이어 3세대 세습자로 등장한 김정은의 시대가 성공적으로 정착할 것인지 또 정책노선상의 변화가 발생할 것인지에 대하여는 다양한 견해가 있다. 그간 다양한 경로를 통해 확인된 전문가들의 의견을 종합해보면 대체로 다음과 같다.

첫째 김정은으로의 권력세습은 김정일의 건강이 급격히 나빠졌던 2008년 무렵부터 시작된 것인바 김정은의 권력기반 기축이 아직 미흡 내지 불안한 상태이며, 따라서 미국에 기존 권력계층들로부터 도전받을 가능성이 있다는 견해이다. 그러나 그러한 가능성이 전혀 없다고 볼 수는 없지만 그렇다고 해서 그리 높다고 볼 수는 없다.

물론 북한 최고엘리트들이 김정은에 도전하지 않고 일단 인정하고 나선 것은 사상적 문제나 충성심에 연유하는 것은 아니다. 이들은 김정은 타도 음모가 비단 성공한다 해도 그들의 생존 조건인 체제 안정이 보장될 수 없다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 특히 분단 상태 하의 북한은 남한이란 존재로 인해 부담을 가질 수밖에 없으며 체제불안 시 북한 주민들의 국외 (특히, 남한에 대한) 사정에 보다 많은 정보를 접하게 될 기회가 높아지면 주민들의 동요가 증폭되며 체제유지 자체가 어렵게 될 수도 있다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 물론 김정은 체제가 김정일 체제 등장시보다 토대구축이 취약한 것만은 사실이어서 체제안정은 물론 권력유지를 위해서라도 중국에 대한 의존도는 더욱 커질 것임을 주지할 필요가 있으며 김정은 체제가 실질적인 정착에 성공한다 해도 상당기간이 소요될 가능성이 높다.

둘째, 적어도 당분간 북한의 개혁개방을 기대할 수 없어 보인다. 김정은이 외국에서 교육을 받아본 경험이 있고 발전된 선진 국가들에서 생활해 본 경험도 있어 전보다는 개방적이 될 수도 있다는 견해가 있다. 그러나 이러한 유형의 경험은 북한의 엘리트 집안들도 공유하고 있다. 그들이 개혁·개방을 추진하기 어려운 것은 그들의 낙후된 세계관이나 외부세계에 대한 인식부족 때문이 아니라 예컨대 중국식 개혁개방은 분단 상태의 북한에게 경제성장보다는 체제붕괴를 촉진할 가능성이 높다고 판단했기 때문이다. 최근 중동 및 아프리카에서의 시민혁명, 특히 카다피의 비참한 말로는 북한 지도층의 개방의지를 완전히 무너뜨렸다고 보아야 할 것이다. 이상과 같은 견해에 근거해 보면 적어도 향후 일정기간 동안 북한체제가 기존노선을 변경할 가능성은 낮아 보인다. 김일성의 주체사상과 김정일의 선군정치를 대체할 새로운 정책노선을 추진하기에는 김정은의 권력기반이 취약한 측면도 있다. 또한 이러한 정세로 인해 북한이 단기간 내에 남한에 대하여 충격을 가할 수 있는 가능성도 제한적이 될 것이라 사료된다.

셋째, 남북한의 관계가 쉽사리 개선될 가능성은 낮아 보이지만 김정일 사망 이전보다 개악될 가능성도 높지 않아 보인다. 주지하는 바와 같이 남북관계는 지금보다는 오히려 천안함 침몰사건 및 연평도 포격사건 등으로 군사적 위기가 최고조에 달했던 2010년도가 한국전쟁이후 가장 긴장된 시기였다고 할 수 있다. 이로 인해 지난 20여년 넘게 진행된 남북경협이 거의 단절 단계에 이르렀다. 그리고 이러한 상황전개는 부분적으로는 한국의 대북 정책기조 변화에도 있지만 북한의 내부사정(3세대 권력세습 준비

등)에 기인하는 것으로 분석된 바 있다.

이제 김정일 사망과 김정은으로의 권력세습 시 일단 안정 궤도에 들어섰다고 볼 경우 남북 간 대치가 이전보다 긴장상태를 고조시킬 요인은 오히려 낮아 졌다고 볼 수도 있다.

2000년 남북 정상회담 및 6.15 공동선언 후 추진된 DJ 정부의 ‘햇볕정책’ 그리고 이를 계승한 참여정부의 ‘평화번영정책’은 기본적으로 정치적 화해 (political reconciliation) 와 경제적 협력 (economic cooperation)을 표방한다는 차원에서 맥을 같이 하였다고 볼 수 있다. 그러나 MB정부는 정권초기에 내세웠던 비핵.개방.3000 정책을 '상생과 공영정책'으로 대체한 다음 일방적 양보와 지원으로 일관해온 이전 정부의 정책노선 대신 상호주의를 표방하게 되었다. 결과적으로 남북관계는 냉각기에 들어서게 되었던 것이다. 물론 이러한 정책노선 변경은 연평해전과 같은 충격적 사건을 목도하는 가운데 쌓여온 북한정권에 대한 불신과 그동안 추진하여온 대북정책의 성과에 대한 회의감이 중첩되면서 추진된 것으로 볼 수도 있다. 또한 MB정부가 들어선 이후 대북정책 기초 측면에서는 원칙과 명분이 보다 분명하고 납득 가능한 내용으로 설정되었다는 평가할 수도 있다.

그러나 성과는 별무한 반면 남북관계 악화만을 초래하였다는 비판이 동시에 제기되기도 하였다. 심지어 새로운 정책기조는 실효성이 의문시 되는 일종의 봉쇄정책(containment policy)으로 전락하였다는 견해까지 제시된 바 있다. 반면 이전 정부의 대북 정책은 우리의 입장이나 원칙이 제대로 천명되고 존중되지는 못하였으나 나름대로 성과가 있었다는 평가가 제기되기도 하였다. 돌이켜 보면 김정일 시대가 끝나고 김정은 체제가 들어선 현시점에서 볼 때 경직된 교착상태에 빠진 남북 관계가 쉽사리 누그러질 것이라고 예단할 수는 없을 것이다. 그러나 일단 변화가능성의 근거가 발생한 것이 사실이며 차제에 상황개선을 위한 능동적이고 현명한 대처방안을 마련해야 할 절호의 기회가 마련되었다 볼 수도 있다.

2. 통일자체 보다는 남북한 경제 동질화를 목표 삼아야

1980년대 까지만 해도 한갓 희망사항에 불과했었던 남북한 통일은 독일통일을 지켜보면서 우리에게도 실현가능한 일로 인식된

바 있었고 아울러 국민들의 기대를 한껏 부풀게 한 적이 있었다. 그러나 독일에서의 통일후유증 등을 지켜보면서 통일에 대한 우려가 제기되기도 하였고 따라서 가능하면 점진적이고 단계적인 평화적 통일을 실현하는 것이 바람직하다는 견해가 부각되기도 하였다.

그럼에도 불구하고 대다수 국민의 궁극적 바람은 통일국가의 형성이라 할 수 있다. 조선 멸망 후 민족적 수난과 분단에 따른 동족상잔으로 인해 겪어야했던 왜곡된 정치, 경제 사회적 제도와 깨져버린 민족적 동질성 회복은 우리 모두의 염원이라 할 수 있기 때문이다.

그런데 통일문제를 접근함에 있어 그것이 비록 민족의 염원이라 하더라도 통일의 조속한 실현을 목표로 삼는다거나 이를 위해 북한체제의 몰락을 유도하거나 아울러 흡수통일을 적극적으로 기획하는 식의 접근방법은 매우 위험하고 또 바람직하지도 못하다 판단된다. 급작스런 북한체제 붕괴에 따른 흡수통일이 가져올 충격은 이루 상상하기 힘들만큼 큰 것이기 때문이다. 통일의 실현이 아주 먼 미래에 비로소 가능하다 하더라도 통일로 인한 후유증이 최소화 될 수 있는 여건이 조성된 연후에 실현되는 것이 바람직하다 보는 것이 합리적 시각이라 사료된다.

따라서 우리는 북한이 체제 유지에 위협을 느끼지 않을 수 있는 한도 내에서 개혁·개방이 성공할 수 있도록 협조하는 것이 최상의 정책이라 볼 수 있으며 그렇게 함으로써 궁극적으로 통일로 인한 충격을 줄이고 통일 비용을 낮출 수 있을 것이라 믿는다. 그러나 만사대비를 튼튼하게 하는 일은 무엇보다 중요하며 따라서 순조로운 통일의 실현과 동시에 예상치 못한 급작스런 통일에 대해서도 대비를 철저히 해야 될 것이다. 이러한 대응방안 마련에 특히 경제학자들의 역할이 중차대하다 보여 진다.

3. 통일정책의 핵심은 경제문제이다

북한의 점진적 개혁개방을 가능케 하여주는 과제나 급작스런 통일 실현 시 대처해야 할 핵심과제 또한 모두 경제문제이다. 그럼에도 불구하고 대다수 사람들은 통일 문제를 정치적 관점에서 주로 보아 왔으며 심지어 대학 등에 설립되어 운영되고 있는 통일 관련연구소의 약 95%가 정치적 접근에 주력하고 있는 것이 현실이다. 삼가 경제학계가 이러한 현실의 위험성을 직시하고 차후

통일과 관련한 경제학적 접근을 보다 적극적으로 추진할 것을 촉구하고 싶다.

(보완필요)

II. 통일문제 어떻게 인식하고 대처할 것인가

냉전시대에 북한 경제에 접근하는 방안은 대체적으로 남북한 체제간의 이질성을 강조하거나 남한 체제의 우수성을 부각하려는 차원에서 이루어 졌다. 남북관계가 그나마 쌍방 간에 직접대화를 통해 실질적으로 상대방의 존재를 서로 인정하는 방식으로 전환된 것은 1972년 7. 4. 공동성명이 발표된 이후라 할 수 있다. 1990년을 전후하여 소련 및 구동구권 국가들의 체제전환을 지켜보면서 쌍방은 1992년에 남북 기본합의서를 교환하게 되었다. 그리고 무려 9년 단기간동안 마이너스 성장을 기록할 만큼 경제적 난국에 처한 북한은 남한과의 경제교류 및 협조가 절실하여졌고, 남한은 불가능할 것만 같던 통일이 한반도에서도 이루어질 수 있다는 희망 속에 대북한정책의 대전환을 시도하면서 쌍방의 이해가 맞아 떨어졌던 것이다. 그 결과 2000년에는 김대중 대통령이 북한을 직접 방문하여 김정일 위원장을 만나 6.15 공동선언을 공포하기에 이르렀다. 김대중 국민의 정부의 연장선상에서 출범한 노무현의 참여 정부에서도 노무현. 김정일 간 10.4 선언이 2007년에 이루어졌다. 이 두정부의 대북정책을 한마디로 표현한다면 각각 ‘햇볕정책’ 과 ‘평화번영정책’ 이다 할 수 있다. 그러나 2008년 출범한 이명박 정부는 이전정부에서의 일방적 양보와 지원정책에 문제가 있다고 보고 상호주의에 입각하는 ‘상생공영정책’ 을 포방하게 되었다. 아울러 비핵평화, 대외개방, 민생우선 이라는 원칙하에 평화공동체와 경제공동체 그리고 민족공동체를 구축하자는 제안을 내놓았다.

2008년은 북한의 곡물부족이 극심한 시기였는데 상호주의원칙을 포방하고 나선 이명박 정부로부터 결국 대북 곡물지원이 급감하는 결과가 초래되었다. 당시 세계적으로는 국제 곡물가 마저 급등하여 북한이 해외로부터 수입할 경우 그 조달부담이 급등할 수밖에 없었다. 당연히 남북관계는 급속히 냉각되고 말았다.

2010년 3월 26일 천안함 침몰사건과 11월 23일 연평도 포격사건으로 남북관계가 급속히 경색되며 지역안보주체들의 갈등을 심화시킴에 따라 그간의 남북 관계 및 안보정책이 딜레마에 빠지게

되었다.

대북정책에 대한 전면 재검토내지 수정이 필요하다는 인식이 자리 잡게 되었다. 사건발발 후 관련국들의 대응자세를 보면서 지역안보를 위해 한 중 미, 한 미 일 간의 삼자 협력 체제의 중요성이 재삼 확인되었다. 특히 중국의 북한에 대한 일관되지 못한 포용정책이 드러나면서 차후 대북관련 정책 추진에 걸림돌로 작용할 수 있다는 우려가 제기되기도 하였다.

그런데 과연 북한은 무엇 때문에 이러한 일을 자행했을까? 또 이러한 행위를 통해 그들이 의도했던 성과를 거둔 것으로 볼 수 있을까? 그리고 그간 어렵게 조성되어온 남북 간 협력 및 통일기반조성사업은 이제 거두어 들여야 할 것인가?라는 등의 의문이 자연스레 제기된다.

그런데 예상보다 강력한 돌발행위이기는 하나 어느 정도의 위기도래는 예견된 것이었다. 지난 2008년 MB정부 수립 후 남북관계 및 북미관계의 변화는 위기의 시절을 초래시켰고 그 이후 북한은 제 2차 핵실험, 6차 회담 불참선언, 개성공단에 대한 12.1 조치, 금강산 및 개성관광 중단 등으로 남북관계경색은 물론 동북아의 극심한 긴장을 고조시켜 왔던 것이다.

통상적으로 북한은 ‘부정적인 양보의 전략’을 주로 써왔다. 관련국들로부터 정치 경제적 양보를 얻기 위해 그들의 이익을 위협하는 행위를 하지 않겠다는 약속을 활용하는 전략이다. 예컨대 북한은 더 많은 양보와 지원을 얻어내기 위해 미사일발사나 핵실험 그리고 ‘서울불바다’ 같은 위협적인 협박을 일삼아가며 자신의 위협성을 부각시킴으로써 위기감을 고조시킨 다음 화해 제스처를 취하며 회담의지를 표명하곤 하였다. 그런 다음 고조된 위기를 완화하는 조건하에 정치 경제적 양보를 얻어내는 것이다. 그런 2010년에 천안함 폭침과 연평도 포격사건은 이러한 관행에 크게 어긋나는 행태라 할 수 있다.

일부 전문가들은 이러한 사태가 북한 국내정치사정 즉 지도부내 권력경쟁이나 후계자 구도 문제와 관계가 있다고 본다. 이러한 가설을 물론 전면 부인할 수는 없다. 그러나 금번의 도발은 전례 없이 높은 강도의 것임에 주의할 필요가 있다. 따라서 금번사태는 결국 이들이 그동안 성공적으로 활용하여 온 전통적인 전략만으로는 소기의 성과를 거둘 수 없었기 때문에 자행한 도발로 보는 것이

오히려 타당할 것이라 볼 수 있다. 즉 남한에서 비우호적 정권이 출현하면서 포용정책과 일방적 양보로 일관해오던 입장에서 떠나 상호주의 원칙을 천명함에 따라 북한이 상응하는 양보를 하지 않을 경우 남북 교류를 더 이상 확장하지 않겠다는 입장을 공표하였다. 한편 미국의 경우 새로 출범한 오바마 행정부가 비록 북한을 악의 축으로 규정했던 부시 행정부에 비해서는 상대적으로 유화적인 입장을 견지하며 출범하였으나 이라크와 아프카니스탄 전쟁 등을 종결하기 위해 심혈을 기울이면서 북한 문제에 대해서는 별 관심을 보이지 않게 되었다. 결국 이러한 한국정부와 미국정부에 지대한 관심을 촉발할 엄청난 사건을 계획할 수밖에 없었다고 볼 수 있다. 더구나 최근 2년여 기간 동안 여러 유형의 압력에 이명박 정부는 결코 굴복함이 없이 균형 있게 대응했고 미국 측의 관심도 끌어내지 못함으로써 아무런 성과를 거둘 수 없었기 때문이다.

물론 그러나 북한이 금번 사태를 통해 얻은 것보다는 잃은 것이 많다고 보아야 할 것이다. 한미 간에 전시작전권이양시기를 2012년 4월 17일에서 3년7개월 연장하였을 뿐만 아니라 10여 년간 소원해졌던 한미동맹관계도 회복되었다 게다가 한미공동 군사훈련까지 강화되고 중국의 입지마저 약화시키는 결과를 초래하였다.

한편 최근 북한의 극단적인 도발이 진행되고 북한에게 충분한 보상과 안전 보장을 담보로 하며 관계를 정상화함으로써 핵무기를 포기시키는 노력을 경주했어야 한다는 비판이 제기 되기도 하였다. 그러나 분명한 사실은 김정일 정권이 존재하는 한 핵을 포기할 가능성은 전혀 없다고 보는 것이 일반적인 견해이며 따라서 실현 가능성도 없는 비핵화를 위해 대규모 지원이나 양보를 하는 것은 아무런 의미가 없다고 볼 수 있다.

이러한 상황 전개와 관련하여 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 국가는 중국이라 할 수 있는데 중국 또한 북한의 비핵화를 바라고는 있으나 그보다는 안정유지 내지 분단유지가 우선적 희망사항이라 여기고 있다. 게다가 중국이 북한에 중국(이나 베트남)식의 개혁 개방을 강요할 수도 없다. 경제봉쇄 등의 특단의 조치를 취할 경우 북한의 변화를 유도할 수 있을지 모르나 북한 정권자체의 붕괴가능성이 높기 때문에 결국 중국은 비핵화를 추구하다 북한을 무정부 상태에 빠뜨리기보다는 핵 보유를 허용하더라도 안정적인 북한을 유지하는데 무게를 둘 수밖에 없어 보인다.

이러한 관점에서 볼 때 더욱이 한국정부가 독자적인 강경정책으로 북한에 변화를 유발시킬 가능성은 전혀 없다고 보아야 할 것이다. 북한의 변화는 결국 북한의 주민들의 의식 변화를 통해서만 가능하다 판단된다. 따라서 남한정부는 단기적으로는 한반도 안정을 유지하는 선에서 원칙적 입장을 견지하되 지속적인, 그리고 다양한 남북 교류의 확대를 통해 북한 주민들의 사고방식과 세계관이 바뀔 수 있도록 노력하는 일에 전념하는 술기를 발휘할 필요가 있다. 따라서 북한의 요구나 압력에 굴복하는 것은 좋은 정책이라 볼 수 없지만 북한에 대해(더구나 독자적으로) 합력을 가하거나 비현실적 요구를 강요하는 것도 현명한 대응이라 볼 수는 없다. 또한 공갈 협박을 통해 핵보유라는 실익을 챙겨온 북한은 결코 어떤 조건이라도 비핵화 제안을 수용할 가능성은 없다고 보아야 한다.

또한 분명한 것은 북한이 중국식이나 베트남 식의 개혁 개방을 능동적으로 추구할 가능성도 없다는 사실이다. 남한의 존재로 인해 체제 붕괴 및 흡수통합 가능성에 대한 두려움이 너무 크기 때문이다. 따라서 앞으로도 북한은 시대착오적인 정치 경제체제를 유지하며 벼랑끝 외교전술로 외부지원을 끌어내려 안간힘을 쓸 것이라 보아야 하고 북한체제의 변화는 결코 상부구조로부터의 변화를 통해 이루어지기를 기대할 수는 없다고 보아야 할 것이다.

북한의 변화는 그것이 어느 때가 될지는 몰라도 결국 북한의 민중들로부터 이루어질 성격의 것이다. 이미 금강산과 개성관광 그리고 개성공단의 운영은 북한 주민과 사회에 엄청난 변화를 가져다주었다. 밖의 세상과 한국경제의 실상을 알게 해 줄 수 있었을 뿐만 아니라 북한 주민들의 생활여건개선 그리고 새로운 기술 및 자본유입을 통한 북한 경제의 발전 가능성을 입증해준 것이었다. 이러한 남북교류 및 협력을 통한 북한사회 변화 및 경제력 신장이야말로 통일비용도 낮추고 통일가능성도 높일 수 있는 첩경이라 믿는다. 북한에서의 내부적 변화 그리고 북한 주민들의 의식변화만이 유일한 대안이라 보아야 할 것이다. 여기서 잠시 최근의 북한경제추이를 살펴보면 다음과 같다.

북한은 2000년대 이후 체제유지와 경제회복을 동시에 도모하는 자력갱생노선 및 군사. 경제 병진 노선과 같은 전통적 경제정책기조를 여전히 계승하고 있다. 그리고 선군정치(先軍政治)를 포방하며 ‘중공업우선발전’을 ‘국방공업우선발전’ 정책으로 전화하였다.

1990년대 이후 사회주의 계획경제의 모순 누적과 사회주의 경제권의 붕괴를 9년간 마이너스 경제성장을 경험하였던 북한이 2000년대 이후 경제회복, 대외원조증대 그리고 남북경협 등에 의해 미세하나마 경제여건이 개선되는 성과를 거둘 수 있었던 상황 속에서 부분적이거나 노선변화를 포방하고 나선 것이다. 이는 그간 북한이 계획경제 틀은 유지하되 시장경제 요소를 일부 도입하는 2002년 7.1 경제관리개선 조치에도 불구하고 큰 성과는 거두지 못한 채 단지 시장공간의 확산으로 인해 비사회주의적 현상이 확대되자 2005년 10월 이후부터는 전통적 경제관리 방식으로 되돌리는 정책으로 전환하는 여건 속에서 동시에 추진된 것이다.

더구나 남한과의 경색국면이 강화되면서 경제여건이 지속적으로 악화된 데다 그간의 보수적, 퇴행적 경제정책으로의 회귀가 여의치 않자 결국 2009년 11월 30일에는 특단의 화폐교환조치를 내리게 된 것이다. 더구나 김정은으로의 3대째 정권 세습이 진행되어야 하는 시점에서 사회주의체제에 근거하는 중앙집권적 지도체제 유지가 절실했던 내부적 여건과 맞물리면서 단행된 조치라 할 수 있다. 그러나 그 이후 나타난 제반현상으로 보아 화폐개혁이 포방했던 물가안정이나 재정확보 노력은 실패하고 말았으며 단지 그간 시장공간을 통해 부를 축적해온 주체들에 대한 타격을 가하는 결과를 가져왔을 뿐이다. 물론 이러한 성과라면 성과는 주민들로부터의 엄청난 반발을 초래하였고 사회적 안정 및 전권세습에 대한 부정적 영향을 미칠 것이라 분석된다. 진정한 개혁, 개방 없이 경제회복을 결코 달성할 수 없으며 체제유지를 위해 시대에 역행하는 비합리적인 조치를 남발할 경우 북한정권은 졸립 자체에 위함이 가중될 것이다.

이러한 상황전개에 즈음하여 우리가 제대로 인식해야할 몇 가지 대안을 지적해두고 싶다.

첫째, 과도한 통일비용 등으로 인해 통일에 대한 일부 부정적 인식이 확대되기도 하였지만 분명한 사실은 통일은 원하든 원하지 않든 불원간 불이 닥치게 될 사안이란 점이다.

둘째, 통일이 실현되는 시점이 가까운 장래이건 먼 훗날이건 우리의 통일에 대한 준비가 제대로 안된 시점에서 이루어진다면 이는 여유를 가지며 합리적 단계와 절차에 따라 대응할 수 있는 이른바 점진적 대응방안(gradual approach)대신 일종의 충격요법이 shock approach의 채택을 불가피하게 되어 많은 혼란을 자초할 것이라는

사실이다. 결국 통일이란 예상치 못한 시기에 불현 듯 들이닥쳐 성격의 것이어서 한시바빠 이에 대비할 대응방안을 마련해 두어야한다. 오랫동안 통일정책을 체계적으로 실행해온 독일 또한 급작스런 통일로 인해 엄청난 후유증을 겪었던 사실을 상기할 필요가 있다. 통일로 인한 충격을 최소화하기위한 장단기 대책을 사전적으로 마련하고 대처해야할 것이다. 물론 이와 같은 인식하는 대처하는 수동적 자세보다는 동질적 민족동일국가의 회복이라는 차원에서의 능동적 통일방안을 마련하려는 인식의 전환이 절실할 때이다.

III. 통일 이전에 우리가 할 수 있는 것들: 남북한 경제협력방안

우리가 추구하는 궁극적 목표는 물론 통일이다. 그런데 이러한 통일의 보다 순조로운 달성을 위해 민족공동체를 회복하는데 일차적 목표를 두어야 할 필요가 있다. 물론 현존하는 경제체제 및 제도상의 이질성과 왜곡된 경제구조 때문에 단기적으로 큰 효과를 기대하기는 극히 어렵다. 그렇다고 북한이 지금까지의 노선을 성공적으로 유지하며 경제적 난국을 해소해나갈 전망은 결코 밝지 못하다. 따라서 민족공동체적 경제통합을 위한 대응방안은 장, 단기적 전략을 동시에 추구해야할 것이며 이와 동시에 통일 도래 시 필요한 대책을 별도로 강구할 필요가 있다.

1. 단기적 과제

(1) 기본조약체결

우선 남북 간의 교류는 내국간의 교류라는 기본입장아래 남북간 경제교류에 관한 협정을 중심으로 비상업적 이전거래, 그리고 우편, 전신, 전화, 교통, 여행에 관한 협정과 문화 예술 및 과학기술 그리고 종교 및 스포츠 교류에 관한 협정, 환경보호협력, 언론 및 방송교류 그리고 기후 및 보건위생에 관한 정보교환 협정 등이 기본조약에 포함되어야 할 것이다. 쌍방의 잠재력과 산업구조적 특성에 근거하여 이익이 될 수 있는 상호보완적 구조조정을 원칙으로 하는 (쌍방의 수용이 용이한 영역부터) 조약을 체결하는 것이 쌍방의 신뢰를 구축하고 또 이해를 증진시킬 수 있는 첩경이라 하겠다.

(2) 각종 직·간접 교류증진 방안

남북 간 교류 확대를 위해 기본경제협력 협정에 근거하여 교역대금회수를 보장할 수 있는 결제방법의 모색 및 정착, 민간 통상사절단의 정기적 교환방문으로 시장조사 및 상담을 통한 물자교류와 경제협력을 촉진, 교역기반확대를 위해 금융지원제도의 정립 및 소요자금 확보를 위한 기금의 조성 (예컨대 전대자금지원, 수출보험지원, 연불수출 지원 및 남북협력기금 운영 등) 등의 정책 방안을 마련할 필요가 있다.

단, 직접교역의 경우 남북 간 교역은 내국 간 교역이란 점을 깊이 인식하여 흔히 국가 간에 자유무역(free trade area)과 관세동맹(customs union)에 의해 추구되는 역내관세철폐와 역외 공동 관세를 적용하는 방안을 강구하는 지혜를 발휘해야 할 것이다. 이를 위해 북한이 WTO를 위시한 UN산하 경제기구에 가입하도록 권고 내지 유도 또는 협조해야 하며, 내국 간 교류가 일본 및 대만 등 주변국과의 불필요한 경쟁을 유발하는 요인을 제거할 수 있도록 협조해 주어야 할 것이다

2. 장기적 과제

반드시 많은 시간이 소요되기보다는 경제통합 과정상 앞서 제시한 바 있는 기본조약체결과 직. 간접교류가 성공적으로 원활하게 수행된 연후에 정착될 수 있는 성격을 띠는 방안들을 장기적과제라 할 수 있으나 본고에서는 경제동맹이나 공동시장의 기본 여건을 제공할 수 있는 개성공단 문제와 FTA 정책 대안에 관해서만 약술코자 한다.

(1) 개성공단 사업은 유지되어야

개성공단 사업은 200년 8월 현대 아산과 북한 사이에 ‘ 공업지구 개발에 관한 합의서’ 를 채택한 이후 남북 도로 철도 연결 사업 및 금강산 사업과 더불어 ‘ 3대 경협 사업’ 의 핵심 사업으로서 남북관계 부침에도 불구하고 중단 없이 추진되고 있는 사업이다.

2003년 6월 착공이후 100만평 규모의 제 1단계사업이 완료되고 150만평 규모의 제 2단계사업이 진행 중이다. 개성공단 사업이 계획대로 추진될 경우 제 3단계에서는 약 350억 만평 규모의 산업단지가 건설될 것이다. 제 1단계사업은 봉제, 신발, 의류 등

중소기업 위주였으나 제 2단계사업은 기계, 전기, 전자 등 기술집약적 산업 위주로 진행되고 있고 제 3단계 에서는 IT, BT, 등 첨단산업단지가 건설될 계획이어서 남북경제협력의 핵심 사업으로 정착 될 것이라 예상할 수 있다.

2004년 12월 첫 제품생산이후 약 4년만인 2008년 11월에는 총생산액 5억 달러를 달성하기에 이르렀다. 2010년 9월 말 현재 개성공단에는 117개 기업이 가동 중이며 북한 노동자 4만 4천 524명이 근무하고 있다. 북한 노동자들의 평균 임금은 약 90달러(사회보험료 포함)수준으로 2010년 북측 근로자에게 지급할 임금총액은 약 5000만 달러(약 573억 원)에 이른다. 별다른 외화수입원이 없는 북한에게는 절대로 무시할 수 없는 규모라 할 수 있다.

이러한 중요성에도 불구하고 이명박 정부 등장 이후 남북관계는 경색국면으로 전환되면서 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격사건, 2008년 11월 24일에는 개성관광중단 및 남북 간 철도은행 중단, 그리고 2009년 들어서도 키리졸브 훈련에 따른 개성공단 통행제한 및 차단조치가 내려지자 남한도 이에 대응하여 2009년 4월 4일 북한 체류인원을 최소화하는 조치를 발표하였다. 그러자 북한은 4월 21일에 2014년부터 남측이 지불기로 한 개성공단 사용료를 2010년부터 지불할 것과 개성공단 임대차 기간은 50년에서 25년으로 단축할 것, 그리고 북한 근로자 임금수준을 중국수준으로 인상함은 물론 근로자들의 숙소문제 등을 즉각적으로 개선할 것을 요청하여 왔다. 더구나 3월 30일 남측 노동자(현대 아산직원)1명의 억류상황까지 발발하게 되면서 개성공단 입주 업체들의 불안이 커지고 있을 뿐만 아니라 개성공단 사업의 장래에 대한 우려가 대두된 바 있다.

그러던 중 2010년 천안함 피격 및 연평도 포격도발사건이 발생하면서 이번에는 남측에서 개성공단 존폐문제를 거론하기에 이르렀다. 개성공단이 북한의 개혁개방을 앞당기고 남북경제 통합의 기초를 마련하는 역할을 담당할 것으로 기대하여 왔으나 북한 도발이 반복 되면서 개성공단 체류 국민의 안전과 공장시설의 몰수 가능성에 대한 우려가 커지게 되었기 때문이다.

이러한 상황전개 과정에서 나타난 남북한 당국자들의 발표 내용을 보면 남북한 모두가 개성공단의 전면 폐쇄를 원하고 있는 않는 것 같다. 그러나 작금의 사태는 첫째 북한의 비합리적 요구 및

각종 제한조치로 인해 미래가 불투명해졌고 어떤 형식으로든 남측기업 부담의 증가로 이어질 것이라 예상됨에 따라 개성공단 투자 축소 내지 입주포기 가능성을 높아지게 하였고, 둘째 남측 국민들의 북측에 대한 부정적 인식이 증가하고 있어 개성공단 자체의 폐쇄까지 거론할 만큼 강경한 입장이 확산되기에 이르렀다.

물론 개성공단을 폐쇄할 경우 남측도 1조 3600억 원 상당의 손실을 입을 것이라 추정(국회입법조사처 추산)되고 있고 입주기업에 대한 보상 문제와 남측의 공단 근로자 안전문제는 물론 그 동안 유일한 남북접촉창구 역할을 담당해온 채널이 사라진다는 등의 문제가 있다. 개성공단마저 폐쇄될 경우 북측의 도발은 더욱 증대 될 것이라는 예상도 이러한 결단을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

이상과 같은 여건을 감안할 때 개성공단과 관련하여 다음과 같은 대응 노력이 필요할 것으로 사료된다.

궁극적 목표로 설정했던 황해북도 개성시 일원의 총 2000만평 규모(공장지역 800만평, 생활 관광 상업구역 등 1,200만평)의 개성공업지구 개발이 완결될 경우에는 약 30만 명에 달하는 인력을 요하게 될 것인데 이는 개성 이외지역으로부터 상당 규모의 인구유입이 이루어져야 가능 할 만큼 획기적인 사업계획이라 할 수 있다.

또한 이러한 사업이 순조롭게 진행될 경우 현재 판문점을 통과하는 육로(기차 및 자동차)로는 급증하는 운송수요를 감당할 수 없게 될 것을 감안하여 개성공단-개풍도-강화도-영종도를 연결하는 새로운 운송로를 건설할 계획이 마련된 바 있다. 이렇게 되면 개성공단과 인천 경제자유지역 나아가서는 황해남도 해주지역까지를 포괄하는 경제 자유지역이 성립될 수 있을 뿐 아니라 이를 통해 남북경제의 동질성이 회복되고 남북 간 경제력 격차도 축소시킬 수 있을 뿐만 아니라 궁극적으로는 남북통일을 촉진시킬 수 있는 가교역할을 담당할 수도 있다는 점에서 볼 때 개성공단이 남북관계에서 갖는 의의는 실로 크다 할 수 있다.

이러한 인식하에 일단 단기적으로는 입주기업들의 예상되는 피해를 최소화하기 위한 제반 보험제도 등을 보완함과 동시에 우선 개성공단 내 남측 인원의 신변 안전 보장문제를 강화할 수 있는 남북한 협정을 마련할 필요가 있다. 물론 최악의 경우

잠정적으로는 영구히 개성공단이 폐쇄되는 상황에 대한 대책도 마련해 두어야 할 것이다.

반면 중장기적으로는 개성공단의 운영체제를 현재 남한 기업들의 투자에만 의존하는 구조에서 중국 등 외국기업들의 투자를 동시에 유치하는 구조로 전환하여 북한의 독단적인 정책집행 가능성을 낮추는 노력을 경주할 필요가 있다.

또한 개성공단 관리시스템 자체를 점차 독립된 입법 사법 행정권이 보장되는 홍콩식 특수체제로 전환될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

물론 현 시점에서 이러한 계획이 실현 될 가능성이 높지 못하지만 인내심을 가지고 노력할 필요가 있으며 그 과정에서 예상되는 북한의 예상할 수 없는 파행적 공단운용을 가능한 억제할 수 있도록 개성공단 출입과 관련한 남북한 합의를 지속적으로 보완해 나갈 필요가 있다.

(2) 동북아 경제권의 부상과 동북아 FTA정책 및 남북 경제공동체 형성노력

이상에서 우리는 개성공단 남북경협 활성화를 통한 한반도 경제공동체형성 또는 남북경제 통합의 기반을 쌓는데 기여할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있음을 확인한 바 있다. 말하자면 성공적인 개성공단의 유지 및 발전은 한반도 통일의 선도적 과정으로 자리매김할 수 있는 의미를 지닌다.

물론 통일이란 정치 경제 사회 문화 등 전반에 걸친 통합을 의미하며 이들 중 어느 하나도 독자적으로 진행될 수는 없을 만큼 유기적으로 연관되어 있는 사안이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 경제통합을 분리하여 논의하는 것은 정치 군사 등 분야에서의 통합보다 먼저 이루어 질 수 있는 특성을 갖고 있기 때문이다. 이와 같은 경제통합이 갖는 선도성으로 인해 통일을 위한 디딤돌로서의 남북경제 협력과 통합을 강조해 온 것이다.

이상과 같은 관점에서 개성공단은 어떤 어려움이 있더라도 존속내지 확대시켜 나갈 필요가 있는 것이다. 그리고 남북간 경색이 다소 누그러지면 개성공단지역을 보다 본격적인 자유무역지대로 전환 및 정착시켜 나갈 필요가 있다.

그리고 이를 통해 비교우위 및 국제경쟁력에 근거한 산업구조개편은 물론 점진적인 산업선진화를 도모할 수 있을

것이다. 또한 FTA설치 및 유지를 위해 도로 및 통신망의 연결, 에너지 협력 금융제도 및 서비스 확대 그리고 궁극적으로는 금융통합을 추구해 나갈 필요가 있다.

그런데 이러한 남북 간 경제협력 및 통합노력은 동북아지역 경제협력과 결부시켜 추진하는 것이 바람직하며 또 성사가능성도 높여 줄 것으로 평가된다. 동북아 경제협력 활성화는 북한과 전통적으로 우호적 협력 관계를 가져온 중국과 러시아와의 관계유지 및 개선은 물론 접경지대를 중심으로 하는 지역개발사업의 활성화 내지 확대로 연결 될 수 있을 것이다. 동북아 경제협력과 연계하여 남북경제통합을 추구할 경우 위험분산은 물론 소요자금의 다각적 조달 가능성이 높아질 수도 있다.

주지하는 바와 같이 북한 경제의 대중의존도는 급격하게 심화되어 왔는데 예컨대 북한의 대중무역 의존도는 이미 2000년경에 23.5%수준에 달하였고 최근에는 40%를 상회하기에 이르렀다. 그리고 이들 교역의 2/3 는 동북3성을 중심으로 이루어지고 있다. 동북아 경제권의 협력이 필요하고 또 실현가능성도 높다는 것은 이러한 상황에서 간접적으로나마 입증될 수 있다.

중국을 위시한 한국, 일본 및 러시아 등으로 구성되는 동북아 경제권이 급부상하면서 세계 경제 중심의 또 한 축을 구축하고 있다. 그러나 근세에 있었던 이들 국가들 간의 정치적 앙금이 해소되지 못하여 결국 세계 주요지역중 유일하게 FTA와 같은 지역경제통합이 이루어지지 못하고 있다. 국제 경제 질서가 WTO시대 진입 및 보다 개방화 된 지역협력 체제를 구축하여 왔음에도 불구하고 동북아지역은 FTA의 공백지대로 남겨진 것이다. 북한을 포함하는 지역경제통합은 담보 상태에 머물러 있는 동북아 지역 경제통합에 촉매제가 될 것이며 이 지역에서의 정치 군사적 안정 및 남북통일에게 크게 기여할 수 있는 사안이란 사실을 강조해 두고 싶다.

IV. 통일도래 시 예상되는 문제점과 체제전환 정착을 위한 기본과제

앞서 피력한 바 있듯이 통일은 우리가 원하는 시기에 원하는 방식으로 이루어질 성격의 것은 아니다. 그리고 비단 상당기간 후에야 통일이 실현되더라도 앞서 제시한 방안들이 여러 가지 요인으로 인해 제대로 추진되지 못하면 효과적으로는 결국 갑작스런(준비가 부족하고 방비책이 마련 안된 상태) 통일의 성격을 띠 수밖에 없다. 이러한 측면에서 보면 독일의 통일도 예외는

아니고 단지 준비가 상대적으로 견실했을 뿐이다.

일단 통일이 어떤 형태로든 실현이 되면 우리가 예상할 수 있는 대표적 현상으로는 북한기업의 부실화, 북한주민의 대량실업 및 그에 따른 남한으로의 대량이주 등을 들 수 있다. 이러한 현상이외에 독일이 겪은 이른바 통일후유증은 잘못된 경제정책운용에 기인하는 바가 크다는 점을 강조하고 싶다. 즉, 독일통일의 후유증은 급속히 진전된 통일과정에서 적절한 대응을 제대로 수행하지 못한데 주로 기인하는 것이다. 즉, 조속한 통일의 실현을 위해 남발한 무책임한 선거공약으로 인해 동서독간 임금균등화라는 정책기조를 결과적으로 채택함에 따라 고임금 가치가 발휘될 수 있는 첨단산업 분야사업을 동독지역에 정착시키는 방식을 선택할 수밖에 없게 되었다. 독일은 상당기간에 걸쳐 이러한 정책의 성공적 수행을 위해 엄청난 투자를 해야 하며 그 과정에서 발생하는 인플레이와 실업문제 그리고 재정적자를 메꾸기 위한 조세부담증가를 감수해야 할 것이다. 물론 이러한 독일의 실패사례가 우리나라에서 반복되지 않도록 철저한 대비책을 강구해야 할 것이다. 그런데 최근 한국에서 이루어지고 있는 연구 중 많은 부분이 한국이 통일 후 독일과 같이 잘못된 정책을 수행해 나갈 것이라는 암묵적 가정 하에 이로 인해 발생하는 어려움을 수습해 을 산출하는데 주로 나가는데 필요한 이른바 통일소요비용을 산출하는데 주로 집중되고 있는 점은 납득하기 힘들다.

또 한 가지 지적할 점은 독일의 임금균등화 시책은 서독사람들이 동독사람들의 유입을 억제코자 하는 서양인 특유의 개인주의적 사고방식과도 상관관계가 있다. 그러나 전통적 동양국가인 한국에서 그것도 1,000만에 달하는 이산가족을 가진 한국에서 인구가동을 억제한다는 것은 무모한 발상에 불과하다. 일단 인구가 이동하여 남북한 인구가 뒤섞이게 되면 지역간 소득격차문제는 완화될 수 있으며 또 현재 도산 단계에 있는 수많은 남한의 한계기업들이 저임금 노동력의 확보로 적어도 일정기간에 걸쳐 경쟁력을 회복할 수 있는 길이 열릴 수도 있다. 노동의 기여도에 적합한 임금지불만이 궁극적인 자력갱생과 안정의 길이 된다는 점을 강조해 두고 싶다. 물론 북한주민들을 산업사회로 순조롭게 적응시키기 위한 적절한 교육 및 훈련기회를 정부의 신속하고도 적극적인 노력으로 선도해 나가야할 것은 물론이다.

통일 도래 시 핵심적 정책과제를 일별해보면 다음과 같다.

우선 통일이 실현될 경우 제일 먼저 착수해야 할 일은 시장경제로의 체제전환에 필수적인 경제제도를 조속히 정착시키는 일이라 할 수 있다. 물론 이를 위해 시장경제의 전제조건이라 할 수 있는 사유화가 신속하게 추진되어야 할 것이다. 모든 생산요소가 원칙적으로 국유화된 사회주의로부터 자본주의 시장경제로 체제를 전환하기 위해 필요한 기반 산업이기 때문이다.

사유화 대상은 토지 및 농지와 주택 그리고 산업시설로 구분될 수 있는데 사유화 방식에 따라 이후 실업이나 기업도산 또는 대량인구 이동을 상대적으로 효율적으로 억제할 수도 있어 세심한 계획이 마련될 필요가 있다.

다음으로는 원칙적으로 공동생산과 분배를 위한 자급자족 경제를 추구했던 경제체제를 시장경제로 전환시키기 위해서는 남한화폐와의 통합 및 금융기관개편 그리고 국가소유 및 배급제도 대신 들어설 사유재산과 자율적 영업 및 근로에 대한 조세 제도가 정립되어야 할 것이다.

문제는 이러한 기반조성 및 제도의 정착이 아무리 잘 계획되고 추진되더라도 얼마동안은 물가불안과 신용경색, 그리고 대량실업과 기업도산이 큰 사회문제로 대두 될 것이다. 따라서 거시경제적 안정화 방안과 더불어 신용경색 및 대규모 기업도산 등에 대처할 미시적 안정화 방안이 동시에 마련되고 추진될 필요가 있다.