

# 통일정책의 핵심은 경제이다: 위기를 기회로 만드는 능동적 대처 필요

이 종 원 (성균관대학교 명예교수)

## 1. 김정은 체제의 북한은 변화가 불가피

2011년 12월 17일 김정일 사망에 따른 김정은의 등장은 새로운 시대를 예고하고 있다.

김정은으로의 권력세습은 김정일의 건강이 급속히 나빠졌던 2008년 무렵부터 시작된 것인바 아직은 김정은의 권력기반 구축이 불안한 상태이며, 따라서 미구에 기존 권력계층들로부터 도전 받을 가능성이 있다는 견해가 있다. 그러나 그러한 가능성이 그리 높다고 볼 수 없다. 우선 북한 최고 엘리트들이 김정은에 도전하지 않고 일단 인정하고 나선 것은 사상적 문제나 충성심에 연유하는 것이라 기보다는 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, 체제불안으로 인해 북한 주민들의 동요가 증폭될 경우 체제유지 자체가 어렵게 될 수 있다고 믿기 때문이다. 물론 김정은 체제는 김정일 체제 등장시보다 토대구축이 취약하여 체제안정은 권력유지를 위해서라도 후견세력의 도움과 중국의 후원이 더욱 절실해질 전망이다. 따라서 김정은 체제의 실질적인 정착은 상당기간이 소요될 가능성이 높으며 체제안정의 궁극적 성공 여부는 경제적 안정 여부에 달려 있다고 보여 진다.

그렇다고 해도 북한이 경제적 여건 개선을 위해 단시일 내 개혁개방 노선을 추구할 가능성은 크지 않아 보이는데 이는 그들의 낙후된 세계관이나 외부세계에 대한 인식부족 때문에서 라기 보다는 예컨대 중국식 개혁개방은 분단 상태의 북한에게 경제성장보다는 체제붕괴를 촉진할 가능성이 높다고 판단하고 있기 때문이다. 더구나 최근 중동 및 아프리카에서의 시민혁명, 특히 카다피의 비참한 말로는 북한 지도층의 개방의지를 완전히 무너뜨렸다고 보아야 할 것이다.

바로 이상과 같은 판단에 근거해 보면 적어도 당분간 북한체제가 기존노선을 변경할 가능성은 낮아 보인다는 결론을 내릴 수 있다. 더구나 김일성의 주체사상과 김정일의 선군정치를 대체할 새로운 정책노선을 추진하기에는 김정은의 권력기반이 아직 취약한 상태라 보여 진다. 그럼에도 불구하고 불원간 김정은은 강성대국의 실질적 달성을 위해서라도 군사강국에 주력해온 선군정치보다는 경제 강국이 될 수 있는 길을 모색할 수밖에 없을 것이다. 더구나 북한 경제체제는 이미 시장경제에 따른 양극화 문제까지 자리 잡고 있어 이러한 변화를 거스를 수 없는 단계에 이르렀다고 말할 수 있다.

이상과 같은 저간의 여건 변화를 감안해볼 경우 남북한 관계가 쉽사리 개선될 가능성은 낮아 보이지만 김정일 사망 이전보다 개악될 가능성도 높지 않아 보인다. 김정은 체제가 정착되기 위해서도 그리고 북한사회의 체제안정을 위해서도 북한은 전보다 중국에 더욱 의존할 수밖에 없고 따라서 후견 세력인 중국으로 부터의 개혁개방 압력을 거스르기가 어려울 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 김정은 체제가 일단 안정 궤도에 들어설 경우 남북 간 대치 및 긴장상태가 고조될 가능성은 상대적으로 낮아질 것이라 볼 수 있다.

주지하는 바와 같이 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 증첩되면서 추진된 것으로 볼 수도 있다. 또한 MB정부가 들어서 이후 대북정책 기조 측면에서는 원칙과 명분이 보다 분명하고 납득 가능한 내용으로 설정되었다고 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 전략하였다는 견해까지 제시된 바 있다. 반면 이전 정부의 대북 정책은 우리의 입장이나 원칙이 제대로 천명되고 존중되지는 못하였으나 나름대로 성과가 있었다는 평가가 제기되기도 하였다. 이상과 같은 그간의 남북관계 진전과정을 돌이켜 김정일 시대가 끝나고 김정은 체제가 들어선 현 시점에서 볼 때 경직된 교착상태에 빠진 남북 관계가 쉽사리 개선될 것이라고 예단할 수는 없을 것이다. 그러나 일단 변화가능성의 여건이 생성된 것이 사실이며 차제에 상황개선을 위한 능동적

이고 현명한 대처방안을 마련해야 할 절호의 기회가 도래하였다 볼 수도 있다.

## 2. 대북정책은 북한이 개혁개방에 성공할 수 있는 여건 조성에 초점을 맞춰야

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.

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 실현 가능성도 낮을 뿐 아니라 매우 위험하고 또 바람직하지도 않다고 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 실현과는 별도로 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 해주는 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. 이러한 관점에서 이하에서는 궁극적 통일에 디딤돌이 될 수 있는 두 가지 사항에 한정하여 필자의 의견을 정리해 보기로 한다.

#### 4. 개성공단 활성화를 통한 남북협력확대 및 남북경제 동질화 추구방안

통일을 촉진 시키거나 그 기반을 마련하기 위해 기본조약을 체결하는 방안, 직·간접 교류를 증진하는 방안, 그리고 경제동맹과 통합을 위한 기반을 구축하는 방안 등이 강구될 필요가 있다. 물론 이러한 사업들이 아무리 필요하고 또 바람직 하더라도 남북관계의 특수 여건을 감안 할 때 순조롭게 순차적으로 추진되기는 어렵다. 그런데 바로 개성공단의 설치 및 운영이야말로 이러한 모든 과정을 촉진 또는 대체할 수 있는 성격의 특수 사업으로써 남북 경제협력 및 남북경제동질화 노력에 촉매제 역할을 담당할 실로 중차대한 사업이라 평가할 수 있다.

개성공단 사업은 2000년 8월 현대 아산과 북한 사이에 ‘공업지구 개발에 관한 합의서’를 채택한 이후 남북 도로·철도 연결 사업 및 금강산 사업과 더불어 ‘3대 경험 사업’의 핵심으로써 남북 관계 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 350 만평 규모의 산업단지가 추가로 건설될 것이다. 제 1단계사업은 봉제, 신발, 의류 등 중소기업 위주였으나 제 2단계사업은 기계, 전기, 전자 등 기술집약적 산업 위주로 진행되고 있고 제 3단계에서는 IT, BT, 등 첨단산업단지가 건설될 계획이어서 남북경제협력의 핵심 사업으로 정착 될 것이라 예상할 수 있다.

개성공단에서의 사업규모에 있어서는 2004년 12월 첫 제품생산이후 약 4년만인 2008년 11월에는 총생산액 5억 달러를 달성하기에 이르렀다. 그리고 2010년 9월 말 현재 117개 기업이 가동중이며 북한 노동자 4만 4천 524명이 근무하고 있다. 북한 노동자들의 평균 임금은 약 90달러(사회보험료 포함)수준으로 2010년 북측 근로자에게 지급한 임금총액은 약 5000만 달러(약 573억원)에 이른다. 따라서 별다른 외화수입원이 없는 북한에서는 개성공단 사업이 절대로 무시할 수 없는 규모라 할 수 있다.

이러한 중요성에도 불구하고 이명박 정부 등장 이후 남북관계는 경색국면으로 전환되었는데 구체적인 사건 및 조치를 나열하면 다음과 같다. 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격사건 4개월 후인 11월 24일 개성관광중단 및 남북 간 철도운행 중단 조치가 있었고, 이듬해인 2009년 북한은 한미간 키리졸브 훈련에 대한 항의차원에서 개성공단 통행제한 및 차단조치를 취하였다. 그리고 이에 대응하여 남한은 동년 4월 4일 북한 체류인원을 최소화하는 조치를 발표하였다. 그러자 다시 북한은 4월 21일에 2014년부터 남측이 지불키로 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. 더

구나 3월 30일 남측 노동자(현대 아산직원) 1명의 억류상황까지 발발하게 되면서 개성공단 입주 업체들의 불안이 커졌을 뿐만 아니라 개성공단 사업의 장래에 대한 우려가 대두된 바 있다. 그러던 중 2010년 3월 26일 천안함 피격 및 연평도 포격 도발사건이 발생하면서 이번에는 남측에서 개성공단 존폐문제를 거론하기에 이르렀다. 개성공단이 북한의 개혁개방을 앞당기고 남북경제 통합의 기초를 마련하는 역할을 담당할 것으로 기대했었으나 북한 도발이 반복 되면서 개성공단 체류 국민의 안전과 공장시설의 몰수 가능성에 대한 우려가 커지게 되었던 것이다.

이러한 상황전개 과정에서 나타난 남북한 당국자들의 발표 내용을 보면 양측 모두가 개성공단의 전면 폐쇄를 원하고 있지는 않는 것 같다. 그러나 작금의 사태는 다음의 두 가지를 지적하지 않을 수 없게 한다. 첫째 북한의 비합리적 요구 및 각종 제한조치로 인해 미래가 불투명해졌고 어떤 형식으로든 남측기업 부담의 증가로 이어질 것이라 예상됨에 따라 개성공단 투자 축소 내지 입주 포기 가능성을 높아지게 하였고, 둘째 남측 국민들의 북측에 대한 부정적 인식이 증가하고 있어 개성공단 자체의 폐쇄까지 거론할 만큼 강경한 입장이 확산되게 되었다.

물론 개성공단을 폐쇄할 경우 남측도 1조 3600억 원 상당의 손실을 입을 것이라 추정(국회 입법조사처 추산)되고 있고 입주기업에 대한 보상 문제와 남측의 공단 근로자 안전문제는 물론 그동안 유일한 남북접촉창구 역할을 담당해온 채널이 사라진다는 등의 문제가 있다. 그래서 개성공단 마저 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-개풍군-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 담당 할 수도 있다는 점에서 볼 때 개성공단이 남북관계에서 갖는 의의는 실로 크다 할 수 있다.

이러한 인식하에 일단 단기적으로는 입주기업들의 예상되는 피해를 최소화하기 위한 제반 보험 제도 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 특수체 제로 전환될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 물론 현 시점에서 이러한 계획이 실현 될 가능성이 높지는 않지만 인내심을 가지고 노력할 필요가 있으며 그 과정에서 예상되는 북한의 예상할 수 없는 파행적 공단운용을 가능한 억제할 수 있도록 개성공단 출입과 관련한 남북한 합의서를 지속적으로 보완해 나갈 필요가 있다.

## 5. FTA 정책을 통한 북한 개방 유도 및 남북 경제공동체 형성 기반구축 노력

이상에서 우리는 개성공단 남북경협 활성화가 한반도 경제공동체 형성 또는 남북경제 통합의 기반을 쌓는데 실로 크게 기여할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있음을 확인할 수 있었다. 즉 성공적인 개성공단의 유지 및 발전은 한반도 통일의 선도적 과업으로 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 있겠다. 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 자유무역지대로의 개편 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 경제협력, 특히 최근 거론되고 있는 한중 FTA 협정계획과 결부시켜 추진할 필요가 있으며(예컨대, 개성공단을 비롯하여 남북 간 교류확대에 필요한 조항을 FTA 협상 조건에 포함시키는 일) 그렇게 할 때 성사가능성도 높여 줄 것으로 평가된다. 아울러 이러한 동북아 경제협력 활성화는 중국 뿐 아니라 북한과 전통적으로 우호적 협력 관계를 가져온 러시아와의 관계유지 및 개선, 나아가 접경지대를 중심으로 하는 지역개발사업의 활성화 내지 확대로 연결 될 수 있을 것이다. 그리고 이렇게 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 대중 무역 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 지역경제 통합이 아직도 이루어지지 못하고 있다. 국제경제 질서가 WTO시대 진입 및 보다 개방화 된 지역협력 체제를 구축하여 왔음에도 불구하고 동북아지역은 FTA의 공백지대로 남겨진 것이다. 북한을 포함하는 지역경제통합은 답보 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.

## 6. 맺음말

김정은 체제는 북한의 특수성을 감안 할 때 후견세력 역할 등의 문제를 별개로 본다면 일단 안정을 찾아갈 것으로 판단되며 이러한 과정에서 북한의 중국 의존도는 높아질 것으로 보인다. 김정은 시대는 김일성의 주체사상 그리고 김정일의 선군정치를 계승하되 진정한 의미에서의 강성대국의 기초가 될 경제 강국 건설을 주요 목표로 삼을 가능성이 높다. 경제중심주의의 정책목표 전환은 일면 불가피한 측면이 있기 때문이다.

그간 북한은 2000년 7.1 경제관리 개선조치에도 불구하고 큰 성과는 거두지 못한 채 단지 시장 공간의 확산으로 인해 비사회주의적 현상이 확대되자 2005년 10월부터 부분적으로는 전통적 방

식으로 되돌리는 정책으로 전환한 바 있다.

더군다나 남한과의 경색 국면이 강화되면서 경제여건이 지속적으로 악화된 데다 그간의 보수적, 퇴행적 경제정책으로의 회귀가 여의치 않자 결국 2009년 11월 30일에는 특단의 화폐교환조치를 내리기에 이르렀다. 그 이후 나타난 제반 현상으로 보아 화폐개혁이 표방했던 물가안정이나 재정확보 노력은 실패하고 말았으며 단지 그간 시장공간을 통해 부를 축적해온 주체들에 타격을 가하는 결과를 가져왔을 뿐이다. 물론 통치세력의 입장에서 볼 때 일부 긍정적 결과로 인식될 수도 있겠지만 주민들로 부터는 엄청난 반발을 초래함으로써 사회적 안정에 부정적 영향을 미치게 되었다. 더구나 계획경제의 축소에 따른 시장경제부문의 확대가 가져 온 양극화라는 난제까지 떠안게 된 북한 당국은 이를 해결하기 위해서라도 개방을 통한 소요자본의 확보 및 효율적 활용방안 마련에 진력해야 할 것으로 보인다.

지금까지의 대북정책은 시행착오의 연속이었다. 북한이 우리의 대북정책에 따라 쉽게 변할 수 있으리라 기대했으나 북한은 결코 변할 수도 없었고 변하지도 않았다. 흔히 김대중 정부의 햇볕정책이나 노무현 정부의 평화번영 정책은 일부 성과는 있었으나 원칙에는 문제가 있었던 반면 일방적 양보 및 지원의 문제점을 지적하고 상호주의에 입각한 상생공영정책을 표방한 이명박 정부의 대북정책은 원칙 측면에서는 명분을 세웠으나 성과는 오히려 개악되고 말았다는 평가를 받기도 하였다.

북한이 스스로의 내부 문제(체제불안)를 최우선 적으로 고려할 수 밖에 없는 상황에서 한국이 북한의 변화를 주도해 나갈 수 있는 직접적 정책대안은 없다. 따라서 대북정책의 초점은 북한이 스스로 변화할 수 있는 자신감을 가질 수 있도록 여건을 개선해 나가는데 맞추어 나갈 필요가 있다. 이러한 관점에서 볼 때 개성 공단이 갖는 전략적 중요성은 매우 크다 할 수 있다. 그리고 마찬가지로 차원에서 볼 때 최근 추진 단계에 들어선 한중 FTA협상이 갖는 의의 또한 실로 중차대하다 볼 수 있으며 따라서 이를 남북경제협력 및 경제동질화 전략과 결부시켜 추진하는 지혜와 노력이 절실하다 사료된다.