

한반도 통일에 대한 고찰

Marcus Noland / 미국 국제경제연구소 선임연구위원

머리말

한국의 주식 시장은 지난해 30% 이상 종합지수가 하락하였으며, 이러한 하락세는 5년 연속 이어지고 있다. 원화의 달러 가치는 큰 폭으로 하락하였다. 30대 재벌 가운데 5개가 사실상 부도가 난 상태이다. 악성 부채는 GDP의 6~30%를 차지하고 있는 것으로 추정되고 있으며, 대부분의 추정치는 30% 쪽으로 몰려 있다(공식 통계치는 GDP의 1%에도 못 미친다). 이것이 의미하는 바를 비교적 시각에서 이해하자면, 남한은 지금 과거 미국의 저축대부조합(savings and loan) 위기와 비슷한 정도의 엄청난 금융 위기를 맞고 있는데, 남한 경제는 미국 경제의 1/10에 못 미치는 규모를 가졌기 때문에 그만큼 흡수력도 부족하다.

이러한 경제적 어려움에 대한 대응책으로서, 남한 정부는 도산하는 금융 기관 및 비금융 기업들에 대해 구제금융을 제공하거나 국유화하였다. 이에 대한 시장의 반응은 남한의 대외 부채에 대한 위험 요율을 증가시키

는 것이었다. 주요 개발도상국 가운데서 지난해 한국보다 금리가 더 많이 상승한 국가는 태국밖에 없다. 무디스(Moody's)나 스탠다드-앤드-푸어스(Standard and Poor's)와 같은 국제 신용 평가 기관들은 남한의 은행 채무는 물론 국공채에 대한 신용 등급을 낮추었다. 남한은 심각한 외채 위기를 맞고 있는 것이다.

북한 정책 결정자들의 입장에서는 남한의 금융 위기가 자신들이 직면하고 있는 주요 문제였으면 얼마나 좋을까 바라고 있을 것이다. 북한은 지구 상에서 가장 왜곡되고 폐쇄적인 경제를 가지고 있다. 90년대 동안 북한 GDP는 약 40% 가량 감소한 것으로 추측되고 있으나, 실제 상황이 얼마나 나쁜지는 아무도 모른다. 분명한 것은 북한 경제가 붕괴 상태에 있으며, 생물학적으로 주민들을 지탱시킬 능력을 상실했다는 것이다.

그러나 일반의 믿음과는 달리 북한 경제난의 근본적인 원인은 식량 부족이 아니라, 바로 외화의 부족이다. 북한과 같은 경제가 일종의 자금 자족 정책을 추구해야 할 이유

는 없다. 남한도, 일본도 그리고 중국도 그렇지 않다. 이들 국가 모두가 미국, 아르헨티나, 호주 등과 같이 식량 생산에 있어서 비교우위를 가진 국가들로부터 식량을 수입하고 있다. 북한 또한 이들 주변 국가들과 마찬가지로 행동해야 한다. 광업 및 제조업으로부터 외화를 벌어들여 식량을 수입해야 한다. 다시 말하면, 현재의 기근은 북한경제체제가 안고 있는 근본적이고 구조적인 문제점들의 발현에 불과한 것이며, 이러한 문제점들은 지난 수년간의 홍수와 가뭄이 있기 전에도 이미 분명히 드러나고 있었던 것이다.

북한으로서는 당분간 외부의 원조를 필요로 할 것이나, 이러한 원조는 북한이 군사 안보적 위협을 계속해서 유지하지 않으면 기대하기 어렵다. 참고적으로 중앙아시아와 아프리카의 사하라 이남 지역에도 많은 국가가 빈곤에 처해있으나, 그들은 북한처럼 국제적 지원을 받지 못하고 있음을 유의해야 한다. 이러한 측면에서 현재의 상황은 '자선' 보다는 '강탈'에 가깝다고 할 수 있다.

핵심은 다음과 같다. 우리의 목표는 북한의 안보 위협을 없애는 것이며, 이러한 목표를 달성하기 위해서 경제적·물질적 지원을 제공해야 한다. 다시 말하면, 우리는 '총체적 흥정' (grand bargain)을 이루어내야 한다.

총체적 흥정

총체적인 흥정이 이루어지기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 남북한 간에 정치적 화해가 있어야 한다. 둘째, 현재 상황을 유지하기 보다는 협력과 개혁을 통해 보다 밝은 미래를 맞이할 수 있다는 점을 북한의 지도층이 확신해야 한다. 이것이 가능할 것인가?

1994년 남북한은 한반도의 긴장 완화를 가져올 수도 있었던 외교적 성과를 눈앞에 두고 있었다. 그러나 김일성의 급작스런 사망과 뒤이은 김영삼 정부의 강경 노선은 이러한 절차를 중단시켰다. 남한의 다음 대통령이 전임자와는 달리 김정일에게 평화와 화해를 제의한다고 가정해보자. 특히, 남한의 제의가 1994년 6~8월 사이에 김일성이 했던 발언을 빌려 표현되는 경우, 북한이 이러한 제의에 반응을 보일 가능성은 충분히 있다. 미국, 중국 그리고 일본 등도 모두 한반도의 불안정을 두려워한다는 점에서 이를 지지할 것이다. 이 시점에서 남한과 주변 강국들은 북한측이 기존의 적대적 태도를 완화하는 것에 대한 대가로서 북한을 경제적으로 지원할 수 있을 것이다.

북한은 과연 얼마큼이나 변화할 용의가 있는가? 북한의 개혁 능력은 어느 정도가 될

것인가?

근본적인 개혁은 북한 경제를 엄청나게 변화시킬 것이다. 생산 구조에 있어서 많은 변화가 있을 것이며, 국제 교역 또한 크게 증가할 것이다. 이러한 국제 교역의 대부분은 일본 및 남한과 이루어질 것인데, 이 두 국가 모두 역사적으로 북한과 좋지 않은 관계를 가지고 있다. 사실 개혁이 성공하기 위해서는 해외 투자와 기술 이전이 필수적인데, 이는 주로 남한과 일본으로부터 유입되어야 할 것이다.

북한의 경제 개혁은 일반적으로 예상하는 것보다 더 어렵고, 비용이 많이 들고, 또한 시간도 많이 걸릴 가능성이 크다. 지금의 북한은 개혁을 시작할 당시 농업 경제를 가졌던 중국이나 베트남보다는 이미 산업화를 달성한 동구 국가들과 더 가깝다. 게다가, 중국이나 베트남과는 달리 북한은 민주적이고 변영된 남한의 존재로 인해 발생하는 이념적 도전을 직면하고 있다.

북한의 지도자들이 근본적인 개혁을 수용하고 시도할 가능성은 그리 크지 않아 보인다. 그러나 비교적 소폭의 개혁을 추진할 가능성은 있으며, 이러한 개혁은 비록 그 혜택은 적지만 정치적으로 통제가 용이하다는 측면에서 현재 지배층의 지속적인 정치·경제적 우위를 보장할 수 있을 것이다. 이러한 모

델은 차우세스쿠(Ceaucescu)시대 이후의 루마니아 경제와 비슷한 것으로, 여기서 국가는 경제에서 일정한 역할을 유지하면서 경제 활동에서 발생하는 지대(rents)를 정치적으로 영향력있는 사람들에게 전달하는 도구로서 활용되었다.

따라서 현재 진행 중인 4者회담에 대한 평가는 이것이 남북한간 화해에 얼마나 도움이 되는가, 그리고 좀 더 확대한다면, 경제적 개혁을 위한 정치적 선결 조건의 확립에 얼마나 도움이 되는가 하는 기준에 의해 이루어져야 할 것이다.

강탈주의자의 행로

홍정이 이루어지기 위해서는 상호 교환이 필요하다. 그러나 현재의 상태는 북한이 일방적인 지원을 받을 수 있는 메커니즘이 작동되고 있다.

인도주의적 차원에서 그리고 과거 선례에 입각하여, 미국과 다른 많은 국가들이 세계식량기구(WFP)의 지원 호소에 긍정적으로 반응하고 있다. 북한은 식량이 필요할 때면, 세계식량기구를 북한에 초청하여 미국 등 기타 국가들이 이 기구의 호소에 반응하기를 기다리면 된다. 이는 무조건적인 지원이라고 할 수 있다. 이러한 지원에 대한 대가로서 북

한은 아무것도 할 필요가 없는 것이다.

식량 지원, KEDO 사업, 실종 미군 유해 송환 등 여러 분야에서의 각종 지원을 모두 합한다면, 북한은 이제 미국이 제공하는 대외 원조의 주요 수혜국이라고 할 수 있다. 결국, 강탈주의자적 접근 방법을 통해 북한은 상당한 기술적 이득을 보았으나, 이것이 현재의 경제 붕괴 추세를 막기에는 부족해 보인다. 군사적으로 비유한다면, 북한은 여기서 작은 전투는 이기고 있으나 전체적인 차원에서 전쟁은 지고 있는 것이다. 게다가 스탈린주의체제의 전형적인 국가인 북한에게 이러한 무조건적인 지원을 계속한다는 것은 여러 지원 국가들 특히, 그 가운데서도 미국의 국내 상황을 고려할 때 정치적으로 매우 어렵다고 생각한다.

현재 상황이 지속 가능한가?

현재와 같은 상황을 계속 유지할 수 있을까? 매우 좁은 의미에서 대답은 부정적이다. 북한 주민은 현재 굶주리고 있다. 이러한 상황이 북한에서는 정치적으로 유지 가능한 것인가? 아무도 모른다. 김정일 정권은 강성 정권이며, 주민 불만의 징후는 그리 많지 않다. 또한 설사 대중 불만이 존재한다고 해도 이것을 모아 제대로 표출할 수 있는 제도나 조

직이 존재하는 것같지도 않다. 그럼에도 불구하고 이러한 기근이 현 정권에 대한 지지를 약화시킬 것은 분명해 보인다. 정치적 변화는 보통 기근 도중이 아니라 기근이 지나간 후에 즉, 사람들이 어느 정도 식량을 비축하고 자신들이 겪은 어려움에 대한 책임을 추궁할 때 비로소 발생하는 것이다.

일단 여기서 대외적 군사 도발 가능성이나, 내부적 대중 소요에 의한 국가의 붕괴 및 그에 따른 내전, 군사적 할거체제 혹은 무정부 상대로의 발전 가능성을 배제해보자. 그렇다면 과연 한국의 상황이 독일의 상황 즉, 구동독이 기본적으로 평화적으로 붕괴하면서 구서독으로 흡수된 과정과 어떻게 다른가 살펴볼 필요가 있다.

두 가지 측면에서 한반도에서 예상되는 상황은 독일의 경우보다 더 나쁠 것이다. 북한은 구동독의 경우에 비해 더 크며 더 가난하다. 그리고 현재의 북한은 1989년 구동독이 처했던 상황에 비해 더욱 건박한 상태에 있다.

다른 두 가지 측면에서 한반도 상황이 독일의 경우보다 양호하다. 첫째, 한국은 독일에 비해 보다 젊고 활기차다. 일반적으로 청년층은 노년층에 비해 적응력이 강하다. 둘째, 남한은 독일의 경험으로부터 무언가 배울 수 있는 기회를 가지고 있다. 문제는 과연

배울 것인가 하는 것이다.

독일이 통일을 망친 것은 화폐 통합 당시 구 동서독 화폐간 환율을 잘못 정했기 때문이라는 일반적인 생각은 잘못된 것이다. 환율은 옳았다. 실제로 구동독 내의 경제적 어려움이 발생한 원인은 구동독의 임금 수준을 지나치게 높여버린 임금 정책에서 찾아야 한다. 사실 독일의 경험에서 얻을 수 있는 한 가지 교훈은 화폐 통합을 할 때 약자의 화폐에 대해 지나치게 딱딱한 것보다는 관대한 편이 더 낫다는 것이다. 통제경제체제에서 살고 있는 대부분의 주민들은 자산을 별로 갖고 있지 못하며, 따라서 그들이 갖고 있는 얼마 되지 않는 화폐에 대해 관대한 환율을 설정함으로써 약간의 부를 이전하는 것은 경제적으로 바람직하다. 만약 대량 인구가 우려된다면, 이 문제는 독일에서와 같이 임금 수준을 올려 결과적으로 실업을 초래하는 것보다는 토지 및 주택에 대한 소유권을 현재 주거자에게 앞으로 계속 거주한다는 조건을 부여하는 방법으로 해결하는 것이 나을 것이다.

독일의 경험에서 얻을 수 있는 또 한 가지 교훈은 사유화를 신속하게 수행할 필요가 있다는 것이다. 사유화와 소유권의 명확한 설정이 이루어지지 않은 상태에서 해외 투자와 기술 이전을 기대하기 어렵다. 현재 정권 이

전의 당시 소유권을 주장하는 이들에게 적절한 보상을 하는 것은 괜찮으나, 이들에게 소유권을 반환하는 것은 바람직하지 않다. 소유권 반환과 관련한 지리한 법정 다툼은 독일의 사유화 과정을 불필요하게 지연시켰으며, 결과적으로 구동독 경제의 재건에 방해가 되었다.

이러한 맥락에서, 북한 내에서 생산을 유지하는 것이 가장 우선적인 목표가 되어야 할 것이다. 정부는 남한내 기업들로 하여금 다양한 소비재를 북한에 들여와 북한내 생산을 없애버리거나, 혹은 북한 시장에서의 경쟁을 제거하기 위하여 북한 기업을 인수하여 폐쇄해버리는 행위를 하지 못하도록 정책적으로 유도해야 할 것이다.

이러한 면에서 남한 정부의 정책이 매우 중요하다. 필요한 투자의 유입을 장려하기 위해서 남한은 외국인도 참여할 수 있는 활기찬 채권 시장이 필요하다. 또한 해외 직접 투자의 유치를 위하여 더 좋은 여건을 조성해야 한다. 남한 정부는 북한내 투자에 대한 재정적 유인 장치를 마련하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

교역 정책에 있어서는 교역 증가의 대부분이 내부 거래 즉, 남북한간에 이루어지는 교역일 것이다. 그 다음 많은 부분을 차지하는 것이 일본과의 교역일 것이다. 여기서 통

일된 남북한, 그리고 일본이 서로에 대하여 WTO 원칙과 일관되지 않은 교역 정책을 추구할 가능성은 충분히 있다. 일본은 아직도 북한과 배상금 문제를 해결하지 않은 상태이므로, 앞으로 이 문제에 대해 모종의 거래가 이루어질 수 있을 것이다.

마지막으로, 남한은 의료 서비스 등 기본적인 사회적 서비스를 제공함에 있어서 국가가 중심적 역할을 수행하는 북한식체제를 남한과 같이 국가가 별로 개입하지 않는 체제로 이전하는 문제를 해결해야 할 것이다. 대부분의 북한측 주민들은 수년간의 빈곤으로 인해 육체적으로 허약해진 상태에다 물질적 자산도 별로 갖지 못한 상태일 것이다. 이러한 주민의 상태를 감안할 때, 의료 서비스 등의 제공에 있어서 시장체제를 막바로 도입하는 것은, 비록 그것이 장기적으로는 바람직하다고 할지라도, 통일 직후 기간에는 엄청난 불행과 재난을 가져올 수도 있을 것이다.

평가하기 어려운 사항

역사는 반드시 비슷한 유형으로 진행되지 않는다. 물론, 독일의 경험으로부터 배울 교훈이 있는 것은 사실이지만, 한국의 상황은 그것이 갖고 있는 독특한 내부 논리를 따라 진행되거나갈 것이다. 장쩌민은 고르바초프

와 다르며, 중국이 한반도에서 수행할 역할은 독일에서 구소련이 수행했던 것과는 전혀 다를 수 있다. 북한 주민들은 구동독 주민들에 비해 훨씬 더 외부로부터 고립되어 있으며, 향후 벌어질 사건이나 가능성에 대해서 구동독 주민들과는 다른 방법으로 반응할 가능성이 있다. 이와 같은 맥락에서, 앞서 언급한 독일 정부의 행동(잘못된 임금 정책 및 소유권 반환 정책 등)은 당시 독일 정책 결정자들이 직면하고 있던 특정제도와 유인 구조의 산물이라고 할 수 있다. 한국의 정책 결정자들은 이와는 다른 상황에 처할 것이다. 예를 들어, 한국의 정부·기업 관계는 독일에 비해 더욱 긴밀하며 덜 투명한데, 이는 정책의 유연성을 증가시킬 가능성도 있는 반면에 잘못하면 엄청난 해악을 가져올 가능성도 있다.

근본적인 문제 가운데 하나는 북한 주민에게 어느 정도의 정치적 권리를 부여할 것인가 하는 것이다. 독일 쿨 수상은 동쪽을 바라보며 전체 국민의 1/5에 해당하는 유권자를 상정했다. 남한의 정치 지도자들은 북한에서 전체 유권자의 1/3을 발견하게 될 것이다. 남북한간 재정 이전의 수준이나 노동의 국경 이동에 대한 허용 정도 등과 같은 중요한 문제들에 대한 선택은 정치적으로 이루어질 수밖에 없다. 최근에 통일 후 잠정적으로

북한을 특별 행정 구역으로 지정하자는 제안이 나왔는데, 이것이 아무리 기술적으로 매력적인 대안이라 할지라도 과연 당시의 정치적 상황에서 실현 가능한 것일지는 두고보아야 할 것이다.

두번째 주요 이슈는 통일 당시 남한 경제의 상태이다. 파산 상태의 남한 금융체제를 가지고는 북한에 현대적 금융체제를 새로 건설할 수 없을 것이다. 자신의 신용 능력을 최대한 활용하고 있는 남한의 기업으로서는 북한의 경제 재건에 대규모로 투자할 자금 수단을 갖지 못할 것이다. 따라서 향후 북한과의 경제적 통합을 위한 선결 조건으로서 남한은 본 고의 서두에서 지적된 문제들을 먼저 해결해야 할 것이다.

맺음말

북한은 근본적인 선택을 해야 한다. 가끔씩 안보 위협을 내뿜으며 강탈주의자의 길을 계속 가든지, 아니면 경제 개혁이라는 어렵고도 불명확한 과제를 수행해야 한다. 오늘날 우리가 직면한 문제는 바로 다음과 같다. 북한의 지도층에게 현 상태를 유지하는 것보다 '총체적 흥정'을 통해 보다 밝은 미래를 가져올 수 있다는 확신을 심어주는 일이다. 이를 위해서는 남한, 미국, 그리고 그밖의 관

련 국가들이 북한에게 포괄적인 유인책을 제공해야 한다. 절차에 얽매이는 대화(4者회담도 가끔 이러한 성격을 갖는 것처럼 보일 때가 있다)나 매우 낮은 수준에서의 일방적 지원(세계식량기구의 호소에 따른 식량 지원)을 추구하기 보다는 북한에게 협력 지향적인 제안을 한꺼번에 퍼부으며 항상 대화를 유지해야 한다.

이러한 전략은 북한으로 하여금 여러 대안들의 상대적 이득을 분명하게 고려하도록 강요할 것이며, 이는 결국 북한정치체제 내부에서의 균열을 조장하고 심화할 것이다. 동시에 우리의 제안에 대한 그들의 반응을 통해 우리는 그들의 능력, 선호 그리고 의도를 파악할 수 있을 것이다.

이것이 실패했을 경우 발생하는 결과를 상정하는 일은 별로 유쾌하지 못하다. 만약 건설적인 포용이 실패하고 북한이 붕괴한다면, 남한 주민들은 구서독인들에 비해 더 극적인 상황과 더 거센 도전을 직면하게 될 것이며, 이 경우 독일 경험의 교훈을 올바르게 수용하는 자세가 더 더욱 필요하게 될 것이다. **統**