

정경분리가 답이다

김 영 윤 / 남북물류포럼 회장

들어가며

이명박 정부 대북 정책 최대의 모순은 북한을 벌하기 위해 교역이나 임가공, 투자 협력은 모두 차단시켰음에도 개성공단을 그대로 둔 점이다. 북한의 잘못에 대해 서슬 퍼렇던 정부가 개성공단 만들 그대로 유지시키는 것은 좋게 말하면 정경분리를 한 것이라고 할 수 있다. 북한이 천안함을 폭파하고, 연평도에 포격을 가격했는데도 불구하고 개성공단만은 정경분리의 대상으로 둔 것은 무엇 때문이었을까? 대북 정책에 있어 정경연계를 해 온 정부가 그것을 보기 좋게 그 반대로 적용하는 것을 어떻게 이해해야 할까? 어쩔 그렇게 하기 어려운 정경분리라도 정부의 마음먹기에 달려있다는 것을 의미하는 것이 아닐까? 그렇다면 정부가 지금까지 정경분리를 하지 못했던 것은 무엇 때문이었을까? 필자는 그것을 정부가 남북관계의 주도권을 잡으려고 하였기 때문인 것으로 판단하고 싶다. 다시 말해 정부가 남북관계에서 모든 것을 틀어쥐겠다는 것과 별반 다름이 없다는 것이다. 이래서는 남북관계가 절대로 발전하지 않는다. 정치를 가지고 모든 것을 풀려고 발상은 정치적 문제가 풀리지 않으면 아무 것도 해결할 수 없게 된다. 정치 분야에서 문제가 안 풀리면 경제 쪽에서 힘

을 얻는 방법도 생각해야 한다. 그래서 정치가 경제가 서로 상호작용을 할 수 있도록 서로 이끌어 줄 수 있어야 한다. 이 글에서는 왜 남북관계에서 정경분리가 필요한지 어떻게 그것을 적용해야 할 것인지를 이야기하고자 한다.

통일 전 동서독을 보라

동서독 관계가 전적으로 정경분리로만 이루어졌다고는 말하지 않겠다. 다만, 남북한과 같이 동족이 서로 피를 흘리는 전쟁을 안했기 때문에 동서독은 정치적으로는 체제의 상이에 따른 대응적 관계에서 비교적 수월하게 정경분리를 유지해 왔다고 주장하고 싶다. 그런데 아래 소개하는 사례는 좀 다르다. 서독이 얼마나 철저하고도 멋진 정경분리를 했는지를 실감하게 한다. 동서 진영의 적대적 대척점에서 서독이 동독에 대해 취했던 사례를 소개하고자 한다.

제2차 국제 석유파동(1979)을 겪으면서 부존자원이 취약한 동독은 1980년대 초부터 외환결제가 불가능한 징후를 나타내기 시작했다. 원유를 포함, 국제 원자재 값이 폭등하자 국제경쟁력을 갖춘 제품을 생산하는 데 한계를 나타냈던 것이다. 이를 타개하기 위해 동독은 수출을 증대시키는 한편, 수입을 줄이는 정책을 폈다. 그럼에도 불구하고 대외채무는 점점 더 늘어났다. 차관에 대한 이자상환 비율도 점점 더 높아졌다. 1979년부터 미국이 취한 긴축 금융정책에 따라 1976년 연평균 5.6%였던 국제금융시장의 이자율이 1980년 17%로 상승했다. 따라서 동독이 수출로 벌어들인 외화 수입의 대부분은 대외부채를 상환하는 데 충당되어야만 했다. 당시 동독의 대외 순외채는 100억 달러 이상이었다. 1980년 對서방 수출에 따른 동독의 외화순수입은 37억 6,200만 마르크였으나, 이자지급액은 이의 68.9%에 달하는 25억 9,100만 마르크였다. 그러던 것이 1981년에는 48억 6,600만 마르크의 순수입에 42억 9,400만 마르크를 이자로 지불, 이자 지불액이 순수입의 88.2%에까지 달하기도 했다. 이에 동독은 對서방 무역수지 적자를 메우고 누적된 대외채무의 원리금 상환을

위해 경화를 들여오지 않으면 안 되었다. 그러나 외국은행들은 동독의 대외 신용도 저하를 들어 차관 제공을 거부했다. 동독은 체제안정문제에 봉착할 수밖에 없었다. 구원을 요청할 수 있는 국가는 서독뿐이었다. 그러나 당시 국제정치 환경은 서독의 對동독 지원이 이루어질 수 있는 상황이 전혀 아니었다. 1970년대 화해분위기와는 달리 신냉전 상황이 조성되고 있었기 때문이었다. 소련이 「아프카니스탄」을 침공(1979)한 이후, 유럽에는 미·소간 중거리 핵미사일 배치를 둘러싸고 갈등이 첨예화했다. 이와 같은 상황에서 헬무트 슈미트 수상이 이끄는 서독 정부는 「나토(북대서양조약기구)의 일원으로 「바르샤바」측과 군축협상을 계속하면서도, 서유럽의 안정을 위해 미국의 중거리 미사일을 서독에 배치하기로 했다. 다시 말해 소련의 「SS-20」 중거리 핵미사일에 대항하여 서유럽에 지상발사 크루즈 미사일(GLCM)과 「퍼싱 투(Pershing II)」 핵탄도 미사일을 유럽에 배치하기로 한 핵군비 증강 결정(일명 이중결정: double-track decision, Doppelbeschluss라고 함)을 받아들였던 것이다. 「퍼싱 II」는 사정거리 1,800km, 마하 1.0을 자랑하는 미국산 핵탄도 미사일이다. 단말 유도레이더 지형상관 유도장치인 RADAG을 사용, 명중률이 뛰어났다. 이런 「퍼싱 II」가 1983년 12월부터 1984년 4월까지 독일 무트랑겐 기지에 18기가 배치되었다. 러시아와 동유럽지역 대도시가 모두 공격범위 내 대상이었으며, 6분이면 모스크바에 도달할 수 있었다. 러시아는 SS-20보다 훨씬 우수한 「퍼싱 II」의 유럽 배치에 반대하여, 미소 중거리핵전략협상(INF)을 교착상태에 빠뜨리기도 했다. 이와 같은 과정에서 동독과 서독은 모두 엄청난 긴장상태에 휩싸일 수밖에 없었다.

이 같은 엄중한 국제환경 하에서 對동독 지원에 앞장선 사람은 서독 사회에 가장 보수적인 입장을 견지했던 기사당 당수였던 슈트라우스(Franz J. Strauss)였다. 그는 동독경제가 붕괴할 경우, 미·소간 유럽 내 중거리 핵배치와 관련된 긴장이 고조됨으로써 전쟁이 일어날 수 있다는 우려를 강하게 제기했다. 그는 동서독간의 군사적 충돌을 방지하고 동독경제 회생을 위해서는 실용주의적 차원에서 동독에게 차관을 제공해야 할 것을 강조했던 것이다. 그 당시 상황은 그야말로 전쟁이 촉발될 수 있는 상황이었다. 그런 상황에서 서독이 對동독 지원(1983년과 1984년에 걸쳐 총 19억 5

천만 마르크 제공)을 결정한 것은 우리의 시각에서 볼 때, 아마 “불가능한 결정의 결정”이나 마찬가지다. 어떤 의미에서 보면 동서 양진영간 최고의 국제적 긴장상황 하에서 서독은 정치군사와 경제를 철저히 분리한 정책을 추진했다고 할 수 있다.

정경분리를 통해 이루려는 것은?

2007년 봄의 일이다. 필자는 북한 평양에서 열리는 봄철 상품 전람회를 겸한 남북경협사업을 위한 간담회에 참석한 바 있다. 당시 조선업 분야의 상담을 위해 대우해양조선의 남OO 사장과 같이 자리를 하게 되었다. 그 때 북한 해운성에 나온 관리들과 나누었던 이야기는 지금도 새롭다. 당시 남사장은 남포 영남배수리공장을 증축, 선박(선체의 일부)을 건조할 수 있는 조선소를 지을 용의가 있다¹⁾고 밝혔다. 다만, 북한이 두 가지 조건을 수용한다는 전제 아래 가능하다고 했다. 첫 번째는 남쪽에서 북쪽으로 육로를 통해 언제든지 선박건조에 필요한 물자와 인원의 통행을 보장해 주는 것이었고, 두 번째는 외국 선주들이 언제든지 평양 순안비행장에 자가용 비행기가 이·착륙하여 남포에 있는 조선소와 연결될 수 있는 편의를 보장하는 것이었다. 육해운성에서 나온 북한 관리의 갑작스런 남사장의 제의에 순간 당황했었고, 이에 대한 확답을 내릴 수 있는 처지는 아니었으나, 내심 남사장이 제안하는 사업이 이루어질 수 있기를 바라는 눈치였다. 그 후 10·4 정상회담을 통해 북한에서의 선박 건조문제가 진전되는 듯 했으나, 현 정부 들어서면서부터 아무 것도 없는 것이 되었다. 지난 얘기지만 이런 사례를 이야기하는 것은 정경분리가 이루어지지 않는 상태에서는 남북한간의 교류협력이 일관성이나 방향성을 유지할 수 없음을 이야기하고 싶기 때문이다. 위의 사례와 같이 만약 선박 분야의 협력이 이루어질 수 있었다면, 남북한간의 경제적 밀착이 어느 정도일 지는 상상하고도 남음이 있다. 남북경제공동체 형성은 기본적으로 경제적 목적의 이동을 자유로운 상태를 말한다. 물자

1) 참고로 당시 대우해양조선은 일 년에 50여척, 일주일에 한 척 이상을 건조하는 선박회사로 조선소의 확보가 관건이었다. 선박은 몇 개 부분으로 나누어 건조해서 이을 수 있는 수준이기 때문에 북한 남포지역에서 건조한 배를 남쪽으로 가져와 연결시켜 건조할 의도를 가졌던 것으로 판단된다.

의 인원의 자유로운 이동이 경제공동체 형성의 기반이다. 언제든지 인력을 포함한 물자가 오갈 수 있는 상태가 된다면 남북은 경제적으로 거의 통합된 상태나 마찬가지다. 주민들의 상시 통행도 그리 어려운 일이 아니다. 그렇게만 된다면 궁극적으로 남북한의 정치적·제도적 통일은 시간문제다. 훨씬 더 쉽고 아무 때나 하면 된다. 그러나 정경분리가 확고하게 자리 잡고 있지 않기 때문에 남북경제 관계는 쉽게 단절을 맞고 말았다. 북한은 물론, 남한에게도 경제적으로 큰 손해다. 한반도를 포함 동북아의 안정에도 전혀 도움이 되지 않는다.

정경분리는 정부의 의지문제

남북관계는 서독 지도자가 결연히 추진했던 정경분리 의지를 적용했을 때, 안정적으로 발전할 수 있다. 정경분리는 교류협력의 활성화를 가져옴으로써 북한의 시장화에 큰 기여를 하게 된다. 북한의 시장화는 결국 북한 체제의 변화를 유도하고, 남북한의 이질성을 약화시키게 된다. 북한 주민의 남한화에 가장 큰 효력을 발휘한다. 정경분리는 남북한의 경제동질화로의 이행을 도우고, 결국은 경제공동체 형성에 이바지하게 된다. 정경분리를 추진하는 데는 남북한이 별다른 제도적 장치를 구축할 필요가 없다. 민간에게 맡기면 된다. 남한이 정경분리를 한다고 해서 북한도 그럴 것인가라는 의문을 던지는 경우가 많다. 맞다. 그러나 북한이 남한이 하겠다는 정경분리를 마다할 이유가 없다. 남한과의 경제협력이 그들에게 도움이 되었으면 되었지 손해날 일이 아니기 때문이다. 정경분리를 통해 경제적 동질화를 위한 방향으로 나아가면 된다. 단계적으로 점진적으로 이루면 된다. 정경분리를 하면 남한 기업도 안심하고 북한의 장기적 투자에 임할 수 있고 얼마든지 이익을 얻을 수 있다.

결 어

정부는 이제부터 민간이 하는 대북 사업에 대해 영향력을 최소화 해야 할 것이다. 남북한간에 어떤 정치적 이슈가 발생하더라도 민간이 스스로 할 수 있게 두어야 한다. 정부가 할 수 있는 일은 북한과 교류협력을 하려는 민간 기업을 후방에서 지원하는 일이다. 만약 그것만으로 부족하다면 경제협력을 활성화할 수 있는 기반시설을 구축할 수 있도록 하면 된다. 예를 들어 남북한간 교역의 효율성 창출을 위해 육상교역이 이루어질 수 있는 도로와 철도 등 사회간접시설을 구축하기 위해 북한 당국과 협의하면 된다. 그리고 실제 사업 추진은 민간 기업에 맡기면 된다. 그리고 한 번 약속해서 하기로 했으면 어느 정권이 들어서든 추진할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이것이 진정한 정경분리다.

정경분리는 결국 어떤 남북관계를 형성할 것인가에 대한 의지가 중요하다. 그러기 위해서 차기정부는 남북관계를 개선하기 위한 확고한 의지를 내비치고, 이를 정경분리 원칙으로 추진해야 할 것이다. 정경분리가 남북관계 개선에 기여하고 교류협력 활성화를 통한 남북경제공동체 형성에 이바지해야 할 것이라는 확신을 할 수 있다면 차기정부는 그것을 반드시 실천해야 한다. 차기정부의 지도자는 서독이 했던 對동독 정경분리의 결단과 용기를 배울 필요가 있다. 그것만이 향후 남북관계가 갈 길이다. 