



Relational
Peacebuilding
Initiatives

한반도 관계 및 신뢰 구축

호상합의적 경제사회 융합 전략

마이클 솔루터 박사

제레미 아이브 박사



2019 년 11 월

목차

머리말

요약

1 배경 및 상황

2 평화통일의 토대를 위한 호상합의적 경제사회
융합전략의 필요성

3 제도적 관계 구축 방식의 이해

4 호상합의적 경제 융합의 가능한 절차 개요

호상합의적 가치와 목표가 영역 별 경제
5 융합에 필요한 리류

6 호상합의적 경제 융합의 달성 방안

7 결론: 장애물과 기회

저자들은 본 보고서 작성을 지원해준
UniKorea Foundation 에 감사를
전한다. 또한 보고서 초안에 기여해준
여러 동료들에게 감사를 표한다.

머리말

본 연구의 목적은 한반도에서 진행 중인 비핵화 협의와 함께 진행될 병행 로선 논의의 틀을 파악하는 것이다.

여러 북남한 국민들의 입장처럼, 저자들은 남조선 국민만이 북남한 문제에 수년간의 신뢰 구축과 보다 긴밀한 사회경제적 협력의 과정을 통해 북조선에 대한 국제사회의 제재 완화를 이뤄낼 수 있을 것으로 본다. 국제사회의 역할은 남조선인이 결정하는 과정을 조력하고 지원하며, 직간접적으로 핵 교환의 위험을 높이는 불필요한 긴장을 확대하지 않는 것임을 알고 있다.

이 보고서는 북남과 국제사회를 대상으로 RPI가 작성하였다. 수차례에 걸친 북남 경제사회 전문가들과의 토론, 지난 20년간 한반도에 관하여 출판된 기사, 도서, 신문 등을 토대로 한 결과물이다. 저자들의 이해에 부족한 부분이 있더라도 북남 정세를 둘러싼 복잡한 상황을 이해하고 가능한 안을 내놓을 수 있도록 도움을 준 모든 분들께 감사의 말씀을 전한다.

또한 보고서 초안의 생각을 다듬기 위해 시간을 내주신 모든 분들께 감사를 전하며 특별히 북남의 교섭 담당자들과 캠브리지와 서울에서 열린 세미나에 참여해주신 분들께도 감사를 전한다.

도움을 주신 많은 분들의 이름을 일일이 열거하지 못해 양해를 구한다.

보고서를 읽으신 독자 분들은 RPI 홈페이지를 통해 자유롭게 의견을 주실 수 있다. 모든 의견에 답을 드릴 수는 없어도 빠짐없이 읽고 참조할 것을 약속드린다.

보고서에 실수나 오타자가 있다면 전적인 작성자들의 책임이다.

마이클 슬루터, 제레미 아이브
영국, 캠브리지, 2019.11

요약

RPI는 북남과 북미 간의 관계 및 신뢰 구축이 선제되지 않고는 비핵화 문제를 해결할 수 없다는 입장을 기본적으로 취한다. 이 보고서가 제시하는 해결책은 북남 경제 전 분야에서 호상합의적 경제사회 융합 전략(Mutually-agreed Economic and Social Convergence, MESC)을 점진적으로 확대하는 것이며, 량국 간의 사회적 호상작용을 늘리는 실질적인 기회를 확대하는 것이다.

지금까지 북조선과 국제사회는 비핵화 논의를 제외하고는 교착 해소 방안에 대한 논의가 거의 없었다. 북조선의 핵 프로그램은 미국 및 국제사회와 소통할 수 있는 유일한 접점이었기에, 하노이 정상회담 후의 비핵화 논의 중단은 놀라운 현상이 아니었다. 즉 비핵화 문제 해결 과정에 공백이 발생한 것이다. 이 보고서는 북남 대화의 병행 로선으로 MESC 전략을 제시한다. 특별히 이 전략을 "호상합의"적 경제사회 전략으로 설명하는 리류는 북남 어느 한 쪽의 지배적 의견이 아닌, 각 분야에 대한 쌍방의 전략 합의의 중요성을 강조하기 위함이다.

한반도 전문가들 중에는 로선 트랙 논의의 시급성을 다르게 보는 관점이 존재한다. 비핵화가 이뤄지든 이뤄지지 않든 한반도의 현 상황이 25-30년 간 지속될 것으로 예상하는 이들이 있다. 그러나 필자들은 국제 사회의 제재 압박과 북조선 사회 내부 태도의 변화로 인해 일반적 예상보다 조기에 변화의 요구가 도래할 것이라고 보며, 따라서 평화로운 리행을 위한 병행 논의의 시작은 시급하다.

호상합의적 경제사회 융합은 두 경제의 완전한 통합을 의미하지 않는다. 두 나라의 경제가 긴밀히 협력하여 공동의 미래를 위해 목표와 정책, 우선순위를 공유하는 것을 뜻한다. 이는 한반도에 분명 특별한 과제가 될 것인데, 북남한은 경제사회 질서에서 차별적인 접근방식을 지니고 있기 때문이다.

경제 및 교육, 의료 등 국가가 인민을 위해 봉사하는 부문의 공동 목표를 책정하는 과정의 아마도 가장 큰 과제는 공동 목표의 틀을 파악하는 작업일 것이다. RPI가 1986년부터 실행한 평화구축 작업과 관련 기관의 과제를 통해 얻은 시사점은, 관계에 대한 초점과 남조선 고유의 전통적 가치 및 종교(사상) 공동체적 가치관이 북남의 공유 가치의 기초가 될 수 있다는 점이다.

이 보고서는 북조선과 남조선의 경제 융합을 이룰 전략을 제안하며 농업, 산업 및 서비스 분야의 목표 및 우선순위를 정하기 위해 북조선과 남조선이 진행한 5년 간의 협의 내용이 담겨 있다. 무료(봉사) 학술회의(donor conference)의 형태로 열린 이 회담은 북남 량국이 국제 사회에 공동의 투자 우선순위를 발표하고 협력사업실행으로 연계될 수 있는 협의였다.

북조선과 남조선은 자주적으로 사회경제적 융합 과정을 실행하고 통제하고자 할 것이다. 이를 달성하려면 국제사회는 북조선의 경제에 큰 타격을 입히고 있는 대북 제재를 해제할 준비를 해야 한다. 이 보고서의 제안은 이러한 제재 면제를 령역 내 세분화된 형태로 특별히 북남 교역에만 허용하자는 것이다. 이를 통해 북조선과 남조선의 경제적 호상의존도를 높이고 상업적 기회와 공동의 인도주의적 관심사를 통해 다양한 계층 관계를 구축하는 방안을 생각해볼 수 있다.

이러한 제재 해제를 위해 국제 사회는 특정한 조건을 요구할 가능성이 높다. 이때 국제사회가 요구하는 조건은 최대한 단순하고 직접적이어야 한다. 이 보고서는 적절한 선에서 가능한 조건들을 탐색하며, 여기서 제시하는 조건들이 탐색 가능한 전부를 규정하거나 국한시키지 않는다.

경제적 호상의존이 이뤄진다고 해서 정치적 통일 논의의 기반이 전적으로 충족되지는 못할 것이다. 경제적 호상의존 외에도 북남 국민들이 가까운 거리에 거주할 수 있는 기회가 늘어나야 하며 지난 70 년 간의 다른 사상체제에도 불구하고 함께 조화를 이뤄내며 사는 법을 배워야 한다. 그 중 가능한 안으로 5 만 명의 북조선 학생들이 남조선의 대학에서 공부하고 5 만 명의 남조선 국민들이 북조선에 살며 경제 발전에 기여할 수 있는 안을 제시한다. 물론 초기 몇 년 간은 북남의 안보 준비를 위하여 소규모 단위에서 시작해야 할 것이다.

이 보고서는 왜 미국과 중국을 포함한 국제사회가 이러한 접근방식을 지원해야 하는지 설명한다. 북조선은 이미 국제사회에 핵과 미사일 역량을 과시한 상태이다. 그러나 북조선의 국제적 고립을 끝내고 핵 개발의 동기를 제거할 건설적인 방안을 제시해주는 것이 대안일 것이다.

남조선의 립장에서는 북조선과의 경제적 관계 구축이 미래 경제 성장을 견인하며 안보 불안을 해결해줄 수 있는 방안이다. 북조선의 립장에서는 MESC 전략이 강력한 제재로 인한 현재의 경제 위기로부터 벗어날 수 있는 건설적이면서도 시도해볼만한 방법이다.

통일된 하나의 국가로 향하는 길에 장애물은 많지만 70 년의 불신과 적대감을 끝낼 수 있는 기회 역시 크다. 북조선과 남조선의 통일은 신뢰를 다시 쌓고 묶은 갈등을 해결하는 시범사례를 전세계에 보여 줄 수 있다.

1 배경과 상황

최근의 역사를 보면 남조선의 문제는 아무것도 없는 기반에서는 해결될 수 없으며 함께 살아갈 수 있는 해결책이 필요하다는 사실을 일깨워준다. 핵무기 갈등의 위협이라는 부정적 요소를 제거하여 평화를 가져오고, 북남 경제 융합이라는 구성 요소를 투입하여 평화를 더 안정적으로 보장할 수 있다. 목표는 호상 신뢰와 존중, 그리고 동등한 참여를 기반으로 하는 양국의 협력이다.

2000 년과 2007 년의 햇볕 정책, 그리고 그간의 북남 정상 회담은 남조선의 지나친 대북 지원금 의존과 매우 제한되고 취약한 성과로 인해 실패로 인식되어왔다. 2008 년 금강산 관광에서 남조선 관광객이 피살되며 관광이 중단된 경우가 한 예다. 그 후 남조선 관광객들은 북조선 관광을 멈추었다. 2002 년 개성공업단지(또는 개성공업 지구)가 문을 열었지만 북조선의 인공위성 발사와 2016 년 1 월의 수소폭탄 실험 등의 도발로 남조선측이 잠정 폐쇄하였다.

2018 년 판문점과 평양에서 열린 북남 정상회담은 철도, 도로 구축 및 산림분야의 협력 선언 등으로 보다 성공적이었다. 북조선의 전사자 유해 송환과 지뢰제거 합의로 북남 간의 신뢰 구축에 필요한 협력이 힘을 얻었다. 그러나 국제사회의 대북 제재로 말미암아 북남 협력은 이러한 기본적인 단계를 벗어날 수 없었다. 한반도의 평화가 보다 넓은 국제적 맥락에서 이루어져야 하는 리류다.

미국의 이해관계

미국은 약 2 만 8 천명의 주한미군 배치로 한반도에서 지배적인 역할을 유지하고 있으며 양국의 강력한 동맹의 일환으로 일본에 5 만 명의 병력을 주둔시키고 있다. 남조선과 일본은 강력한 방위군을 보유하고 있다(일본의 경우 자위대라 한다). 게다가, 두 나라의 고도로 발전된 경제는 대만과 함께 미국에 필수적인 경제적 동맹이다. 미국은 상당한 방위 비용과 그로 인해 얻는 이익을 따져봐야 할 필요가 있지만, 해당 지역에 대한 영향력을 쉽게 포기하지 않을 것이다. 이 비용은 한반도가 핵분쟁에 휩싸이거나, 아니면 혼란 사태에 빠질 경우 늘어날 것이다.

북조선에 대한 중국의 직접적 군사 개입은 첨단 컴퓨터 기술의 응용에 필요한 필수 부품의 공급을 위태롭게 할 수 있다는 점에서 미국의 안보를 위협할 수도 있다. 미국이 필요로 하는

실리콘 칩(대만산과 더불어)의 제조에 북조선과 남조선의 휴전선에서 가까운 서울이 필수적인 공급원이기 때문이다.¹

현재 북조선의 핵 계획의 연기는 대략 자발적인 행동으로 인식되어 왔다. 북조선이 2017 년 11 월 이후 미국 본토 전 지역의 타격이 가능한 핵 능력을 과시하며 더 이상의 핵탄두 시험이든, 핵탄두를 실을 수 있는 미사일의 발사이든 핵무기 실험을 계속할 필요가 없다고 주장하였기 때문이다. 그러나 핵 실험을 더 이상 할 필요가 없다는 북조선의 주장은 미국의 우려를 불식시키기에 충분치 못했으며 북조선의 풍계리 핵실험장을 비롯한 주요 시설의 해체가 있었으나 앞으로도 종식시키지 못할 가능성이 높다.

2018 년 북미 간에 조심스러운 긴장완화가 진행되어 2018 년 6 월 12 일 싱가포르에서 미국의 트럼프 대통령과 북조선의 김정은 위원장의 정상회담으로 이어졌다. 이 정상회담을 계기로 같은 해 4 월 27 일 문 대통령과 김 위원장 간의 판문점 정상회담이 개최되었고 북남은 '다방면적' 대화 및 협상과 개성 북남공동연락사무소 설치에 합의했다. 그 후 이어진 하노이 정상회담의 비핵화 논의는 실패로 끝났다. 이 과정에서 문재인 대통령의 중재로 2019 년 6 월 30 일 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 판문점 깜짝 회동이 이루어졌고, 이로 인해 어느 정도의 만회가 일어났다. 해당 논의가 북남간의 비무장지대(DMZ)에서 이뤄졌다는 점과 문대통령이 트럼프 대통령과 김 위원장의 초청을 받아 논의에 참여한 것은 한반도의 미래 논의가 북미호상간 구도에서 3 차 구도로 진일보한 계기라고 볼 수 있다. 트럼프 대통령과 김 위원장 간에 이뤄진 의미 있는 악수 역시 평화 협정에 대한 의지를 상징적으로 보여준 것이다. 이에 앞서 트럼프 대통령과 김 위원장은 친서를 주고 받았고 트럼프 대통령은 친서에 담긴 제안을 두고 '심각히 검토하겠다'고 말했다. 이에 앞서 스티븐 비건 특별대표는 미 행정부가 싱가포르에서 두 정상에 합의한 목표에 대해 '동시적,병행적 진전'을 위한 대화에 나설 준비가 되어 있다고 말했다. 이 모든 신호들이 무엇을 가리키는지는 아직 확실하지 않다.

¹ 이코노미스트에 실린 최신 기사에 의하면 북조선 남쪽 국경에 근접한 서울은 대만의 제품과 더불어 최첨단 실리콘칩 제조의 중앙지로 미국의 방위 및 기타 산업에 전략적으로 중요하다. 참조:

economist.com/leaders/2018/12/01/chip-wars-china-america-and-silicon-supremacy.

중화인민공화국

중국은 이 지역의 핵심적 주체로서 대북 제재에 모호한 태도를 취한다. 중국이 단일 제재만으로 이뤄진 대북 정책을 무한히 수용하거나 정권의 변화로 이어지도록 내버려둘 가능성이 높지 않은 리류이다. 중국은 한마디로 파탄 국가를 자국 앞마당에 둘 여력이 못 된다. 취약한 경제의 동북 지역에 엄청난 난민이 압록강과 두만강을 건너 들어올 것이기 때문이다. 이는 약한 중국 동북 지역 경제를 위협할 뿐 아니라 연쇄적인 효과로 중국 경제와 세계 경제 질서에 위협을 가져올 것이다. 게다가 북조선이 붕괴할 경우 남조선 국경이 북쪽으로 이동하는 가정하에는 중국 국경에 미군이 주둔함을 의미하므로 중국이 허용할 수 있는 상황이 아니다.

반대로 북남 간에 신중히 균형잡힌 통합의 과정이 이루어진다면 중국의 장기적 경제 목표에 이득이 될 것이다. 중국의 입장에서 북남통일은 한반도의 안정성을 확보할 안전한 경제적 기반을 제공하며 북조선을 둘러싼 자국 지역에 대한 우려를 종식시켜줄 수 있다. 더불어 통일된 한반도의 빠른 경제 성장은 일본과 중국동남부 지역 방향의 로선을 확장하는 일대일로 전략에 핵심적으로 중요하다. 이러한 계산을 바탕으로 6 월 20 일 시진핑 주석의 첫 북한 국빈 방문은 중국이 이 사안에 높은 우선순위를 두고 있음을 보여준다.

로씨야의 역할

로씨야의 경우 중국보다는 한반도에 대한 역할의 비중이 적다. 그러나 북조선 정권의 수립 이후 지속된 긴밀한 관계로 여전히 중요한 주체이다. 로씨야는 표면적으로는 중국과 마찬가지로 대북 제재를 단행했으나, 북조선과의 무역을 지속 육성하고 북조선 노동자들의 대북 송금을 허용하는 고용 기회를 허용해왔다는 의혹을 받아왔다. 중국과 마찬가지로 시베리아 횡단철도의 확장이라는 연장선상에서 한반도를 가로지르는 로선의 구축에 큰 관심이 있다. 이에 대해 문대통령은 '9 개 다리' 전략으로 화답한 바 있다.² 이를 기반으로 로씨야의 푸틴 대통령은 2019년 4월 24일부터 27일까지 개최한 첫 정상회담에서 북조선 김정은 위원장을 맞이했다.

일본과 한반도의 관계

마지막으로, 일본은 잔혹한 식민지배 권력의 력사 때문에 한반도와 깊이 손상된 관계가 있으며, 여전히 북조선과 남조선간에 해결되지 않은 문제들이 있다. 비록 일본은 미국, 북남과 함께 중요한 삼각 동맹을 이루고 있지만, 현재 북남과의 관계는 현저히 줄어들었다. 그러나 일본 역시 평화에 대해 관심이 깊은 리유는 자국이 북조선 핵무기 및 재래식 무기의 표적이 될 수 있을 뿐만 아니라 동북아시아의 더 강력한 통상 관계 개발에도 관심이 높기 때문이다.

비핵화 문제

북조선의 모순은는 보유한 핵무기를 유일한 '트럼프 카드'로 본다는 사실이다. 향후 미국, 남한, 일본과의 협상에서 이 지렛대를 놓고 싶어하지 않는다. 미국에게는 비핵화 목표를 공유한다고 천명했지만, 이 비핵화의 과정이 외압에 의한 정권 변화의 위협을 받아서는 안될 것이다. 북조선의 내부적 안정성은 직접적 통제가 되지 않는 경제적 거래의 75%가 일어나는 '비공식 영역'의 확대로 점점 취약해지고 있다. 북조선 정권은 외부 개입의 위협을 계속 두려워하고 있지만 동시에 내부적 안정성을 이룩해야 한다. 한반도의 평화를 위해서 외면할 수 있는 문제가 아니다.

북조선에게 비핵화를 일방적으로 강요한다면 완전하고 검증 가능하면서 되돌릴 수 없는 비핵화(CVID)의 목표를 달성하지 못할 것이다. 왜냐하면 북조선의 핵 계획은 현존하는 국제 핵 협상 외에 어떤 국가의 핵 계획보다도 영향력이 광범위하기 때문이다. 이라크, 리비아 또는 이란의 핵무기보다 미치는 영향이 광범위하다. 력사적으로 보면 미국과 구소련 사이의

2 '9 개 다리' 전략은 남조선의 대북 정책 중 러시아와 협력 가능한 분야를 파악했다. 블라디보스톡이 러시아의 태평양 진입 지점이지만 한반도에 교통 수단이 연결되면 더욱 확장될 수 있다.

초기 핵 교착 상태도 두 국가간 차원에서 해결되었고 미국은 구소련 미사일을 쿠바에서 철수시키는 대가로 토이기에서 미사일을 철수해야만 했다.

대북 제재나 심지어 군사력의 활용까지도 북조선 정권의 전복이나 붕괴를 이끌어낼 수 있다는 점에서 바람직하다고 주장하는 이들이 있다. 그러나 현 북조선 정권의 붕괴는 이러한 입장을 지지하는 이들이 바라는 결과를 가져오지 않을 가능성이 높다. 이런 상황에서는 어떠한 형태의 해결도 반대 세력의 권력 장악으로 이어지거나 북조선 전체가 무정부 상태로 붕괴될 가능성이 더 높다. 이 시나리오를 따를 때 중국은 북조선의 붕괴를 막고 북조선 전 지역을 불안정 상태로 몰아넣을 수 있으며 중국을 직접적으로 위협할 수 있는 이들의 손에 북조선의 핵시설이 넘어가는 것을 막기 위해 일부 또는 전체의 형태로라도 북한에 진입할 수 밖에 없게 된다.

과거 북조선의 비핵화 합의를 이끌어내기 위한 정책은 큰 성공을 거두지 못했으며, 일시적 성과만을 거두었다. 예를 들어, 1994 년부터 2002 년까지 지속된 일련의 '합의(Agreed Framework)' 는 경수로와 연료급 농축 우라늄 개발의 댓가로 일시적으로 무기급 플루토늄의 생산을 줄였을 뿐이다. 부시 행정부는 북조선의 핵 개발 관련 연기하는데 그쳐 신뢰를 잃어버렸다. 북조선의 입장에서는 개발이 너무 늦고 불완전해서 자신의 준수를 정당화 할 수 없다고 여겼기 때문이다. 따라서 '합의'는 제쳐둔 상태였다. 마찬가지로 2005 년부터 2009 년까지 개최된 6 자 회담에서, 미국이 북조선의 핵 프로그램 중단에 대한 대가로 제공한 유인책은 제한적인 성과만을 낳았다.

24 만 톤의 식량 지원(모니터링 대상)을 받는 대가로 영변 핵발전소의 우라늄 농축을 유예하는 2012 년의 '윤달 합의'는 더욱 제한적인 성과가 있었다.

이제 필요한 것은 과거 채찍과 당근을 주던 방식의 문제를 피하고 한반도와 국제 사회에 새롭고 변혁적인 가능성을 열어주는 새로운 접근법이다.

2 평화 통일 기반으로의 호상합의적 경제 사회 융합 전략의 필요성

1972 년 7 월에 북남은 세 가지 원칙에 합의했다.³

- 통일은 외세의 간섭 없이 자주적으로 해결한다.
- 평화로운 방법으로 실현해야 한다.
- 사상, 이념, 제도를 초월하여 '민족대단결'을 도모한다.

본 보고서는 위 원칙의 두 가지를 충족시키는 단계를 탐색한다. 세번째 원칙인 사상, 이념, 제도를 초월하는 보다 큰 줄거리의 보고서 역시 작업 중이다.⁴

1980 년 10 월에 김일성주석께서는 노동당 제 6 차 대회에서 고려민주연방공화국창립방안을 제안했는데, '북과 남이 서로 상대방의 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초 위에 민족통일정부를 세운다' 는 내용이 담겨 있었다.⁵ 그 후 1993 년에 김일성 주석께서는 <조국통일을 위한 전 민족 대단결 10 대 강령>을 발표했는데, 이는 북조선의 공식적인 통일 정책으로 여겨져 왔다.

일찍이 역대 남조선 정부는 북남간 대립을 피하고 민간 교류를 강화할 중요성을 인식했다. '민족공동체 통일방안'은 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부를 통틀어 남조선의 공식적인 통일 정책이었다.⁶

최근 2017 년 11 월 남조선 통일부가 발간한 남조선정부의 한반도 평화 정책은 3 가지 가치를 명시한다. 첫번째로 평화, 호상존중의 정신과 열린 정책이며 북남이 공존·공영하는 하나의 시장을 형성, 새로운 성장동력을 창출하고 더불어 잘 사는 북남 경제공동체 구현을 강조한다. 또한 지속가능한 북남 관계를 수립하기 위해 새로운 북남기본합의서를 체결해야 한다고 주장한다.

3 북남 공동 선언, 1972 년 7 월 4 일

4 RPI 는 2020 년 상반기에 통일 한국의 관계적 비전을 바탕으로 이 보고서를 발간할 계획이다.

5 박영호, '한반도 통일에 대한 북남한의 시각과 북남관계', KRIS-브루킹스 합동 국제 회의, 2014 년 1 월 21 일.

6 상동

본 보고서에 제시된 호상합의적 경제사회 융합(MESC) 전략은 남조선, 미국, 중국 및 국제 사회의 정부 및 기타 주요 정당의 관심과 지지를 얻을 수 있는 방식으로 위의 가치와 목표를 실행할 수 있는 방법을 한 가지 제시한다. 동시에, 이 방안은 북핵 미사일 역량이 미국과 국제사회에 초래하는 위협의 우려를 확대시키는 방향으로 기존의 제재 조치를 훼손하지 않으면서도 북한에 즉각적인 혜택을 줄 수 있다.

북조선과 남조선이 민족적 기풍과 기술적 역량에서 모두 '강대국'이라는 점을 인식하는 것은 분명히 중요하다. 평화 통일로 가는 길목에는 북남의 경제 체제와 사회 제도의 융합 과정이 필요할 것이다. 남조선에서 널리 알려진 바와 같이, 즉각적 통일은 어느 한 쪽이 상대를 점령하지 않고서는 불가능하며, 이는 군사적 개입 없이는 불가능하며, 통일된 국가의 결속과 지속가능성을 향한 노력을 더욱 어렵게 만들 것이므로 바람직하지 않다.⁷

본 보고서는 최소 5-7 년의 호상합의적 경제사회 융합의 기간을 통해 공공정책과 전문적, 개인적 차원에서 필요한 호상 이해와 신뢰를 구축할 기반을 마련할 것을 주장한다. 물론 5-7 년이라고 해도 그 과정을 끝내기에는 너무 짧은 시간이다. 그러나 대중의 지지를 얻고 밀어주는 동력을 창출하기에는 충분한 시간이다. 가능한 한 빨리 이러한 융합을 향한 변혁적인 움직임을 시작하는 것이 중요하다.

경제적 융합은 정확히 어떠한 형태를 띠어야 하는가? 여기서 융합이란 두 경제의 완전한 결합(integration)을 의미하지 않으며, 어차피 실현 불가능하다. 여기서 말하는 융합이란 두 국가 또는 여러 영역이 공동의 목표와 우선순위, 가치를 지니고 공동의 미래를 향해 함께 나아가는 것이다.

목표를 정하는 방식에 있어 북남은 각 경제의 주요 영역과 하위 영역의 자원 배치의 우선순위를 정하는 각자의 접근 방식이 있다. 북남 계획의 목표와 우선순위를 융합하려면 령측의 주요 정책 결정자들과 전문가들의 세부적인 논의 과정이 있어야 한다. 정책 뒤에는 일반적으로 이에 영향을 미치는 가치가 있다. 공동의 목표와 우선순위를 정하는 과정에서 부딪히게 되는 큰 과제는 가치를 분별하여 양국이 미래에 도달하기 원하는 지점을 정의할 때 도움이 될 공유적 가치를 찾는 것이다.

7 즉각적 통일로 발생하는 장기적인 문제의 사례를 보려면, 1989 년의 즉각적 통일로 동서독이 오늘날 겪고 있는 문제에 대한 보고서를 참조하기 바란다. ('장벽이 무너진 30 년 뒤: 통일의 의미에 여전히 동의하지 않는 독일인들', *이코노미스트*, 런던, 2019 년 11 월 2 일자 pp.32-34.)

즉 목표는 북남 각 분야의 임기응변적 정책 협상이 아니라, 미래 정책의 토대가 될 수 있는 남조선 고유의 문화와 역사, 현재의 종교적 신념, 자원, 주제, 가치를 발굴하여 량국 전통의 여러가지 측면을 활용한 '제 3의 길'을 찾는 것이다. 제 3의 길을 이룰 수 있는 한 가지 가능한 토대는 개인과 조직, 국가 간의 관계의 질을 개인과 가족, 공동체, 국가 정체성의 안녕의 핵심 가치로 삼는 것이다. 이것이 경제적 성장과 개인의 부, 자립과 국가 정체성을 형성하는 전제조건이 되기 때문이다.

유럽이나 북미 등 서구 경제의 취약점은 경제 성장과 개인의 권리를 추구하여 사회적 자본을 희생시켰다는 점이다. 이로 인한 비용은 점점 커지고 있는 부의 격차가 초래하는 사회적 량극화에서 자명하게 나타나고 있으며, 필연적으로 장기적으로 유지될 수 없는 현상이다.⁸ 사회적 자본을 희생시켰기에 복지 상태가 심각하게 위태로운 이들의 숫자가 늘어나고 있는 점은 더 시급한 문제다. 상당 비율의 인구가 기존의 경제 및 사회 제도로 인한 직간접적 압력을 견뎌내기 어려워 하고 있다. 증상은 식량 공급 부족, 충분한 의료 혜택 접근성의 부족, 다양한 형태의 우울증, 자살로 이어지는 정신 질환, 약물 사용 수준 및 기타 중독, 특히 고령층의 고독 문제와 가족 및 공동체 안의 관계의 무너짐으로 인한 고통이다. 남조선에서도 출산율의 감소를 볼 수 있는데, 이는 정치적으로 수용하기 어려운 수준의 외국 노동자 없이는 지속할 수 없는 경제로 귀결되고 있다.⁹

8 토마스 피케티, *21세기 자본*, Harvard University Press, 2017.

9 현재의 인구 수준을 유지하는 출산율은 성인 여성 한 명 당 2.07 명의 자녀다. 각 나라의 출산율은 다음과 같다: 남조선 (0.98), 이태리 (1.1), 일본 (1.3), 독일 (1.3), 북조선 (2.2).

3 제도적 관계 구축 방식의 이해

북남이 모든 정책 분야 및 경제활동 분야에서 공동의 경제사회정책을 '관계'의 토대 위에 구축할 수 있다는 점을 받아들인다면 개인, 이해관계자, 조직, 인종 집단 또는 국가 간의 관계가 가장 효과적으로 이루어지는 방법을 이해하는 것이 중요할 것이다. 이와 관련된 최근 연구는 개인, 이해관계자 집단, 조직 및 궁극적으로 국가 사이에 '관계적 근접성'을 유발하는 5 가지 주요 요인이 있다는 것을 강조하였다.¹⁰ 그 내용은 다음과 같다.

- 사람들이 서로 일대일로(1:1)으로 만나 계획을 세우고 차이를 해소해나갈 수 있는 **의사소통의 직접성**: 사용하는 어휘를 동일한 의미로 정의하는 작업을 포함한다. 70년 간의 분단으로 북남의 어휘가 다른 의미로 전달되는 경우가 많다.
- 과거의 유대 관계를 성찰하고 미래의 관계를 함께 예상하기 위해 시간이 지나 쌓이는 **관계의 지속성**은 매우 중요하다. 친밀한 관계의 발전은 시간이 걸리지만 이를 위해 노력하는 것이 중요하다.
- 개인과 이해관계자, 조직 또는 국가가 서로에 대한 어떠한 **정보의 폭과 깊이**, 그리고 이해를 지니고 있느냐를 파악하는 것은 상대가 전달하고자 하는 내용과 관심사, 동기를 이해하는 정도에 영향을 미친다.
- 건강한 관계는 **호상 존중**이 뒷받침되어야 한다. 그렇지 않으면 한 쪽이 상대방과 진정한 감정과 포부를 공유하지 않는다. 이러한 호상의존성은 공동의 의사결정에서, 또한 관계의 위험과 보상이 공정하게 분담되고 있다는 인식에서 나온다. 또한 사람들이 서로를 대하는 방식에서 나타나는 존중과 공적 자리의 좌석 배정 방식, 집단 간에 공적 인식과 책임 등을 공정하게 분담하는 것으로 인식하고 있는가의 소소한 문제에서도 나타난다.
- **차이의 해결 방식에 대한 공동의 목표와 가치, 합의**. 통치 기구 리사회와 기업 임원단에 북남양측을 포함시킨다면 다양한 의견을 확보할 수 있으며, 이는 모든 관계자들이 궁극적으로 같은 목표를 공유할 때 성공적인 조직을 만들 수 있고 이러한 조직에 유익이 될 수 있다.

RPI는 남아프리카 공화국의 자본주의 성향의 백인 정권과 사회주의 성향의 아프리카민족회의(ANC) 정당 간에 공동의 정책 틀을 추진했던 경험과, 이로 인해 인종차별정책이 종식되고 북남 수단 간의 공식 협상으로 이어진 역사를 통해, 대립하는 상대의 합의를 이끌어내는데 다섯 가지 관계적 근접성이 얼마나 중요한지 발견하였다. 이 다섯 가지 측면을 인식하는 것은 정책 논의에 참여하는 개개인의 차원에서 과정의 설계에 이바지했고 회의의 패턴과 프로그램, 내용에도 영향을 미쳤다. 아래 실질적인 예를 소개한다.

10 *관계적 렌즈*, Ashcroft 외., : 이해관계자의 관계에 대한 이해, 관리, 측정, Cambridge University Press, 2017.

- a) 직접적 의사소통의 측면에서, RPI는 대화 중인 양쪽 진영의 핵심집단 간부 몇 명을 다양한 정책 분야의 회의 대부분에 반드시 참석케 하였다. 이러한 과정을 통해 이들 멤버들 가운데 면대면 대화가 이루어졌을 뿐만 아니라 여러 회의에 걸쳐 관계의 지속성이 유지되어 호상 간 신뢰가 발달하였다. 예를 들면, 남수단과 북수단의 전쟁을 종료시킨 2002년 마차코스(Machakos) 협약에서 양국 간의 교착 상태를 무너뜨리고 합의를 유도한 것은 남수단 측의 한 간부와 북수단 측의 한 간부의 개인적 관계였다.
- b) 회담에 참석한 참여자들이 서로에 대해 보유한 개인적, 조직적 차원의 정보의 폭과 깊이는 3-4 일의 회담 기간 동안 참여자들 간의 개인적 대화를 통해 증가했다. 또한 참여자들의 전문적 배경과 경험을 바탕으로 논의되는 사안에 대한 생각을 나누는 기회를 통해서도 향상되었다.
- c) 회담에서 의장은 확실한 중립적 태도를 통해 호상 존중을 강조하였다. 협상의 양측 참여자들에게 주어진 발언 시간 분량이나, 어느 참여자에게 가장 먼저 발언권을 줄 것인지의 문제 (남아프리카의 경우 자동적으로 정부가 먼저 발언할 수 없도록 함), 회의 테이블의 배석 구조, 회의휴식 사이에 의장과 비공식적으로 토론할 수 있는 접근성 등 소소한 사안에 이르기까지 이를 강조하였다.
- d) RPI는 공동의 목표와 가치를 탐색하는 연구를 진행하였는데, 이를 통해 서로 다른 관점을 가진 상대가 호상 호혜적 결과를 거두며 차이를 해소할 수 있음을 입증하였다. 평화 협정의 기간에 유사한 문제를 겪은 다른 국가의 사례 연구 자료를 활용하기도 하고 회담을 위해 국제 전문가들에게 보고서를 의뢰하기도 하였다.¹⁹¹¹

아래 제시된 호상합의 경제 및 사회 융합 전략의 설계안은 이러한 경험에서 발전시킨 기본적인 방법론과 절차를 반영한다. 개인과 집단 간의 관계가 조직 구조와 근로 관행을 통해 어떻게 효과적으로 형성될 수 있는지에 대한 경험을 바탕으로 만들었다. 이 방법은 저자들이 참여한 초기 평화 과정뿐만 아니라, RPI의 상위 조직에 의해 지난 30년 간 유럽, 호주, 아프리카에서 조직적 차원의 광범위하게 적극적으로 나오게 하면서 실행하였다.²⁰

¹¹ 1987-1991의 기간 동안 RPI의 전신인 Newick Park Initiative의 차원에서 남아공의 평화적 정권 이양에 대한 논문이 90편 이상 발간되었다. (NPI의 사례는 RPI 홈페이지 www.relationalpeacebuilding.org에 소개되어 있다).

¹² www.relationshipsfoundation.org, www.relational-analytics.com 와 www.relationism.net 를 참조 바란다.

4 호상합의적 경제 융합의 가능한 절차 개요

4 단계 절차

북남의 경제적 융합을 가속화시킬 수 있는 체계적인 절차가 존재하면, 미국과 중국을 포함한 국제 사회에 북남이 장기적 관계를 변화시킬 의지가 있으며 재정적 원조와 향후 상업적 투자마저 적절함을 설득하는데 더 유용할 것이다. 그러한 절차는 다음과 같은 요소를 포함할 수 있다.

협의회

국제 전문가들을 협의에 불러 모아 최신 과학 기술 사례와 진전 사항을 논의하고 한반도의 공동 개발 과정에 국제 사회를 포함시킨다. 이러한 방식을 택할 때 북남 협의 후에 이어질 후속 논의에서 분야 별 공동 전략이 도출될 때 재정지원에 다자적, 량자적으로 원조 기관들의 더 큰 관심을 받을 수 있다.

향후 5 년간 치를 협의회의 주제는 다양하게 고려해볼 수 있다. 필자들의 관점에서는 식량, 립업 및 농업, 의료와 교육 분야가 인도적인 라유로 우선시되어야 한다. 이러한 주제 외에도 사업 구조와 조직, 자금 공급원과 금융 기관, 교통 시설(지역 간, 도시, 농촌), 에너지(핵, 탄소 기반 그리고 지속가능한 에네르기), 환경과 물자원을 가능한 주제로 생각해볼 수 있다. 협의 과정의 말미에 4-6 개월을 주기로 새로운 령역을 탐색해볼 수 있고, 호상 간에 충분한 의지가 있다면 보다 까다롭고 어려운 문제들을 논의해볼 수 있다. 한반도 통일 시 북남 군사의 통합 방식 문제나 원래 남조선 주민들이 소유했던 북조선 영토의 소유권 문제 등이 해당된다.

합동 전략

국제 전문가들과의 협의 후에 북남 관료들과 각 분야의 공무원, 학자 및 재계 리더들은 해당 분야의 합동 전략에 함께 합의할 수 있다. 또한 무료회의에 대비하여 한반도 문제의 우선순위를 정할 수 있다. 타국의 농업 분야의 공동 전략을 기획해본 이들에 의하면 북남에서 10 명 이하의 정책 결정자들과 전문가들이 6 주에서 8 주 사이에 합동 전략을 짜야 한다. 한반도에 대한 지식이 있는 국제 전문가가 의장 역할을 하며 북남 정책 제시한 사람들의 관점의 차이를 해결할 수 있다. 각국의 정책 자료를 활용하는 기술적 분과위원회(정책 자료를 잘 아는)의 지원을 받을수도 있다.

국제 기부 회의

북남이 합동 전략에 합의한 후(어떤 분야에서든 4-6 개월마다) 한반도와 해당 분야에 특별한 관심이 있는 이들이 전략의 실행을 지원할 수 있도록 자본과 전문 지식을 보유한 이들을 '국제 기부 회의'에 초청할 수 있다. 초청객은 다음과 같이 고려해볼 수 있다.

- 인도주의적 목표로 개발 사업에 참여를 원하거나 관련 자선 단체를 통해 자금을 제공하기 원하는 정부, 준정부기관, 해외 기업, 소규모 민간 부분의 조직과 협력 분야 조직
- 여러국가적 기부 조직
- 두국가적 기부 단체
- 국제 NGO 및 해당 영역에 관련된 기타 단체. 농업 또는 식량, 의료 및 장애, 교육 문제 등의 인도주의적 영역에 영향을 미치는 단체일 가능성이 크다.

기부 회의의 목적은 북남이 합동 전략 문서에 명시한 10 년 목표와 전략을 달성할 수 있도록 위의 주체들이 어디서 어떻게, 언제 재정 지원과 기술적 지식을 제공할지 결정하는 것이다. 북남은 우선순위 및 목표의 주제를 정하여 기부자들은 이러한 목표와 우선순위에 부합하는 제안을 해야 할 것이다.

북조선이 응당 중점적으로 우려할 수 있는 부분은 남조선의 기업 또는 중국이나 미국의 거대 기업들이 자국의 주요 산업과 농업, 기타 자산 및 천연자원을 너무나 쉽게 가져갈 수 있다는 것이다. 이러한 문제를 어떻게 가장 잘 다룰 수 있을지에 대해서는 다른 사회주의 국가들의 상당한 경험이 축적되어 있다. 이러한 다양한 접근방식이 실제로 어떻게 작동했는지, 북조선의 고유한 상황에 어떻게 적용되는지 연구하는 것은 중요할 것이다.

과제

협약 과정의 끝에, 변화를 가져올 수 있는 구체적 결과의 산출은 매우 중요하다. 국제적 협약 과정 후에는 합동 전략과 기부 회의, 그리고 현장의 프로젝트 실행으로 연계되어 실질적 차이를 만들어내야 한다. 대북 제재로 말미암아 실질적인 실천으로 전혀 이어지지 못한 립업 분야의 북남 대화 후에 북조선은 실제적 사업으로 이어지지 못하는 논의는 시간 낭비라는 립장을 명확히 한 바 있다.¹³

필수 전제조건인 북남 교역 제재 해제

최근 북조선의 실질적인 사업 실행과 발전에 가장 큰 제약이 된 것은 UN의 대북 제재 및 미국과 다른 나라들의 별도 제재였다. 아직까지는 미국과 UN이 호상합의적 경제융합 절차에 필요한 제재 해제를 허용치 않을 것으로 보인다. 북조선의 비핵화 선언을 위한 최대한의 압박을 낮출 수 있기 때문이다. 그러나 본 보고서는 북남의 안보 문제를 훼손하지 않고서도 북남 간의 물자 운송과 금융 거래에 대한 제재의 해제가 가능하다는 입장이다. 물론 북남이 특정 조건에 합의를 먼저 해야 한다.

우선 미국과 UN은 다른 국가가 아닌 북남 간에만 경제적 융합을 장려하기 위해 제재를 해제 해주어야 한다. 또한 한번에 한 경제 분야만의 제재 해제를 허용하여 보다 운용할만한 검열 제도와 관련 안보 조치가 정비되도록 해야 한다. 북남이 역사적으로, 또한 미래에 정치적인 하나의 국가로 고려될 수 있다면 국제법 상 한 나라의 갈등 지역 간에 제재를 가하는 것은 합법적이지 않다는 주장을 펼칠 수 있을 것이다. 또는 이러한 상황이 '법적 허구'이며 핵위협을 진정시킬 수 있는 최선의 방법은 단순한 실용적 정책일 수 있다고 주장할 수 있다.

모든 당사자들의 안보 우려를 해소하기 위해 북조선, 남조선 그리고 국제 사회 간에 여러 협정을 맺을 수 있다. 보다 세부적인 논의가 이루어질 수 있겠으나 아래의 사항을 포함시킬 수 있다.

1. 2개조선의 과정이 비핵화 및 군사 문제의 1로선 과정과 연계되어 있지는 않지만 국제 사회는 호상합의적 경제사회 융합 과정이 1로선 협상을 훼손하지 않는다는 보장을 원할 것이다. 따라서 남조선이 북조선에 보내는 물자가 핵개발에 활용되지 않을 것을 보장해야 한다. 이를 위해서는 북조선의 육로, 열차, 항공 에서의 통관 검사를 국제 사회가 만족할만한 철저한 수준으로 시행해야 할 수 있다.

2. 국제 사회는 북조선에서 남조선을 통과하는 다른 제3국으로의 수출이 없을 것이라는 확신을 원할 것이다. 이를 위해서는 북조선에서 남조선으로 수출된 물자가 남조선에서 판매 및 이용되고 다시 재수출되지 않았다는 사실을 보장하는 특별 검사 및 추적 절차가 필요할 수 있다.

3. 상황에 복잡성을 더할 수 있는 부분은 사업 실행을 위해 남조선이 북조선에게 제공하는 물자가 어떠한 분야에서든 남조선 외부에서 획득한 요소를 포함할 수 있다는 점이다. 따라서 2차 제재의 문제를 다뤄야 할 수 있다. 예를 들어, 남조선 밖에서 조달된 대북 수출품은 전체 수출품의 30%보다 적어야 한다는 조항을 만들 수 있다.

4.국제사회가 북조선의 개발 사업 이행을 위해 기계류, 운송 수단, 예비 부품, 비료 및 기타 산업용 원자재 등의 물자를 보내기를 원할 수 있기 때문에, 이러한 품목이 남조선을 통하여 북조선에 도달할 수 있도록 통관 절차를 마련할 필요가 있으며 1항에서 제시한 기준의 통관 검사를 실행해야 할 수 있다.

5. 북남 간의 수출 품목에 대한 모든 금융 거래는 북남의 금융 기관이 국제 제재 기준에 맞춰 결제할 필요가 있다.

북남 수출입에 대한 제재를 해제하는 것만으로도 호상합의적 경제사회 융합을 견인할 강력한 금융 및 인도주의적 추가지원(추가보상)가 형성될 것이다. 이러한 과정에 추진력을 더하기 위해서는 앞서 제시한 협의 과정을 통하여 양측이 호상 교역과 개발로 혜택을 얻을 수 있다는 자신감을 확대시켜줘야 한다. 장기적 경제 전략을 뒷받침할 뿐 아니라 정치적 이해와 인식의 차이를 좁혀 미래의 통일 논의에도 긴요할 수 있는 공유 가치의 틀을 활용할 수도 있다.

본 보고서가 주장하는 바는 북조선에 대한 전면적 제재 해제가 아니다. 이는 국제사회에 용인될 수 없으며, 특별히 미국이 받아들이지 않을 것이기 때문이다. 북조선을 보상한다거나 '매수'하자는 주장은 더더욱 아니다. 잠재적으로 변혁을 가져다 줄 수 있는 융합의 과정을 시작하여, 핵공격이나 기타 적대적 활동의 가능성을 줄일 수 있는 평화를 구축하자는 것이다.

북남 간의 고유한 제재 면제는 양측의 경제적 호상의존성을 확대하고 생계와 안녕을 위해 큰 잠재력을 지닌 교역에 의지할 개인과 조직 단위의 관계를 만들어낼 것이다. 북조선 주민들은 남조선의 시장과 공급업체, 무상지원 단체 등을 방문해야 할 필요성이 늘어날 것이고 남조선의 시민들도 북조선에서 진행되는 개발 사업의 필요와 가능성을 이해하기 위해 북조선을 방문할 필요성이 확대될 것이다. 국경을 넘는 쌍방향의 인적 교류는 처음에는 작게 시작될 수 있지만 빠르게 증가할 수 있다.

북남은 비핵화 압박을 줄이기 위한 수단으로 이러한 과정을 제안하는 것이 아니라는 점을 주장할 수 있다. 하지만 협상 과정 자체가 여기 제시된 안과 같은 과정에 의해 동시적으로 병행하여 뒷받침될 필요는 있다. 위의 과정이 아직 이행되지 못한 약속된 결과의 상환으로 간주되거나 남용될 수 없고, 북조선의 군사 및 산업 사회기반 시설 구축에 쓰일 현금이나 잠재적 군수품을 만들어낼 수 있는 형태가 아니라는 점을 주장할 수 있다. 상기 과정은 오히려 본질적으로 변혁적이어서 쉽게 되돌릴 수 없는, 견고하고 지속적인 미래 평화의 기반을 위한 북남 경험의 과정이 될 것이다.

또한 미국과 중국, 국제 사회의 우려를 고려하여 상기 제안의 자금이 일반적으로 논의되고 있는 다른 안들에 비해 핵개발 용도로 전용될 가능성이 훨씬 적다는 점을 강조해야 한다. 예를 들어 개성공단이 재개되면 북조선 정부가 공단 근로자 5 만 명에게 과세하여 북조선 정부가 지향하는 모든 활용처에 자금을 쓸 수 있다. 이와 마찬가지로 남조선 관광객의 유입이 북조선의 원산 또는 금강산 지역에 다시 빠르게 들어온다면 북조선이 지정하는 어떤 용도에라도 쓰일 수입을 제공할 수 있다. 이에 반해 농업 종사자들이 농사로 거두는 수익이나 의료 시설 강화를 위한 의료 시설 개발 또는 의료 장비 공급에 대한 과세는 다른 목적을 위해 전용되기 쉽지 않다.

근로 소득 및 농촌 소득에서 농산물 증가의 경제적 상승 효과는 농촌 마을에서 높게 나타난다.¹⁴ 농민 소득의 증가는 일반적으로 지역 건축 (예: 주택 보수)이나 남새, 육고기, 닭알, 우유와 같은 상대적 고가 농산품이나 원예 작물 그리고 자전거와 라디오 등의 저가 소비재들에 쓰인다. 이 모든 것들이 농촌 지역에 중요한 새로운 고용 기회를 창출한다. 이러한 수입 역시 국가가 군사적 용도로 전용하기 어렵다.

미국과 중국은 UN 안전보장이사회에 북남 간 교역에 대한 제재 면제 지원을 요청할 충분한 리류가 있다. 미국과 중국은 향후 정치적 통일의 가능성을 논의할 토대가 될 북남 경제융합을 장려하면 한반도 비핵화라는 자신들의 장기적 리해관계에 도움이 된다. 북남 간의 경제적 호상의존성과 재정 관계가 확대되면 신뢰가 쌓이고 량국 간 긴장을 완화할 수 있을 뿐만 아니라 남조선을 동반자로 삼아 미국과 중국을 포함한 여러 나라의 국제 개발 사업 기회를 얻을 수 있을 것이다. 이는 북조선과 여러 국가 간의 신뢰 구축을 돕고 다시 북조선의 사회 기반시설의 구축과 현대화에 기여하게 된다.

14 John W. Mellor, *성장의 신 경제학: 인도와 개도국을 위한 전략*, Cornell University Press, 1976.

5 호상합의적 목표와 가치가 영역 별 경제

융합에 필요한 리류

가치란 명백히 눈에 드러나지는 않지만 정부의 의사결정을 뒷받침하며 모든 경제 성장이나 복지 본보기에 내재되어 있다. 당장 남조선의 상황을 보면 북남한의 가치가 매우 달라 호상합의적 경제사회 융합을 이루는데 장애가 될 수 있다.

남조선의 인구 수가 북조선보다 훨씬 많고 GDP 수준도 높음을 감안할 때, 북조선의 립장에서는 남조선이 재정적 힘을 사용하여 북조선에 자본주의 체제를 강요하고 북조선 경제 체제의 기반이 되는 사회적 우선순위를 무너뜨릴 것이라는 우려를 가질 수 있다. 동시에, 남조선은 소비자 을 통해 경제 자본의 엄청난 성장을 경험한 립장에서 시장 기반의 경제 시스템을 포기하도록 설득하는 것이 어려울 것이다. 비록 현재 나타나는 사회적 자본의 명백한 악화에도 불구하고 말이다.

북남의 경제사회적 자본의 강점을 인식하고 존중하기 위해서는 양쪽 정권의 실용적 협상이나 양측이 도입하기에 부담스럽지 않은 제 3 의 대안적 체계 틀이 필요하다. 남조선의 전통 문화와 부합하는 공공 정책에 대한 새롭고 독특한 기본 테마를 도입한다면 경제 및 공공 생활의 전 영역에서 경제사회적 융합을 달성할 뿐만 아니라 보다 큰 일관성과 예측 가능성을 위한 문화적 변화를 강력하게 이끌어낼 수 있다는 리점이 있다.

북남의 장기적인 경제 융합을 위해, 공동의 목표와 가치를 확보하는 것이 마음과 정신의 헌신에 어떻게 중요한지 보여주는 특정 경제 분야의 사례를 아래 소개한다.

농업

이 부문을 위한 공동 전략 개발의 중요한 과제 중 하나는 농업 토지의 소유와 분배에 대한 원칙 정의일 가능성이 높다. 왜냐하면 이것은 부와 소득의 분배 뿐 아니라 미래의 인구 정착과 공동체에 매우 중요한 의미를 가지고 있기 때문이다. 농장을 어떻게 소유하고 관리할 것인가와 같은 전략적 질문도 신기술의 채택, 관개 시설에 대한 장기 투자, 그리고 농업 성장을 이끄는 유사 요소들에 큰 영향을 미친다.

북조선은 토지 소유에 대해 집단농장의 방식을 취한다. 그러나 지난 20 년 간 정부가 전체 생산량의 70%를 가져가고 있음에도 불구하고 소규모 가족 크기의 개인들이 집단농장에서 자신의 땅을 관리할 수 있는 능력이 늘어나고 있다. 농장의 생산성을 더 높이려면, 훨씬 더 많은 생산량을 개인의 손에 넘겨줄 필요가 있을 것이다.

북조선 농업의 긍정적인 측면으로는, 인구 이동에 대한 제한으로 시골 지역에 대가족과 공동체가 정착하였고 안정을 찾았다.

남조선에서는 1949 년 농지개혁법과 이후 제정된 법률의 명시적 의도에 따라 대부분의 농경지를 개인이 소유하고 경작한다. 그러나 일부 토지는 금융기관에 매각되어 다시 이 기관들이 개별 농가에 토지를 단기 임대해주기도 하였다. 또한, 거의 모든 젊은이들이 도시로 이주함에 따라 농업 종사자들의 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 따라서 남조선의 농업이 장기적으로 지속가능할 것인가에 심각한 의문이 발생한다. 젊은이들의 농촌 이탈로 발생하는 또 다른 문제는 많은 가정이 로인과 취약한 구성원들에게 제대로 된 신체적, 정서적 지원을 제공할 수 있을 만큼 가깝게 거주하거나 뿌리 내리지 못한다는 사실이다.

가장 빠른 농업 성장은 개인이 농장을 소유할 수 있는 나라에서 일어나지만 시골 지역의 사회 기반 시설과 장기적 복지, 투자 능력을 훼손하지 않고 그러한 성장을 이룰 수 있는 방법은 명확치 않다. 북조선에 농장 소유권이 도입되려면 북조선 주민들에 의한 북조선 내 토지 소유권이 보장되어야 하며 다음 세대를 위해 강력한 내외부의 상업적 이해관계로부터 보호를 받아야 한다.

그렇다면 농업 분야의 공동 정책의 틀을 만들기 위해 어떻게 상이한 가치와 목표를 해결할 수 있을까?

의료

북조선은 질병 예방, 한약이나 침술 등의 전통적 의학에 많은 무게를 두어왔다. 그러나 많은 의사들이 수련 과정을 거치고 있음에도 불구하고, 장비와 의약품 부족으로 정교한 진단이나 병원 의학의 임상 경험이 부족하다. 또한 시골 지역에는 병원구급차가 없다. 따라서 장비와 의약품, 백신 프로그램과 응급 구급차 서비스 등에 대한 투자가 우선시되어야 할 것이다. 이러한 조치는 북남 의학 분야의 자원 배치와 의료 실습의 형태에 영향을 미칠 것이다.

남조선은 국민건강보험과, 국가 제공이 아닌 민간 보험이 있다. 의료 현장의 진단 장비와 의약품은 충분하다. 그러나 논쟁의 여지가 있는 얘기일 수 있으나, 의사의 경험보다는 진단 실험에 지나치게 의존하고, 정신 건강에 대한 관심이 부족하며 대가족이 흩어져 살다보니 고독의 문제와 노인층의 자살과 같은 문제가 대두되고 있다.

의료 분야의 통합과 관련된 이슈로는 북남 의료진의 훈련을 어떻게 통합할 수 있을지의 문제와 북남 통일을 위해 어떻게 투자 우선순위를 정해야 할지의 사안을 포함시켜볼 수 있다. 의료 봉사와 관련 모범 사례의 최신 국제 연구 결과를 아는 전문가들이 관련 논의에 중요한 통찰력과 고려 사항의 우선순위를 정할 근거와 의미를 제공해줄 수 있다.

이는 향후 한반도 전체의 의료 제도의 비전과 목표에 대한 같은 의견을 끌어내는데 기여할 수 있다.

교육

남조선의 교육은 개인의 성취와 직업적 성공에 엄청난 무게를 뒀다. 이처럼 경쟁적인 문화가 위험한 부분은 청소년층의 높은 자살률과 장기적인 가족 관계를 희생하며 진로에 집중하기 위해 학교를 중퇴하는 학생들의 현상 등과 모두 연관되어 있기 때문이다. 결과적으로 남조선은 전세계에서 가장 낮은 출산률을 보이고 있으며 이러한 현상이 지속될 시 250 년 안에 국가 소멸이 예상된다.

북조선의 교육은 경쟁적인 문화가 덜하며, 보다 집단주의적인 특성이 있으나 최근에는 한층 경쟁적인 문화의 특성을 보여왔다. 학교 건물과 장비에 대한 투자, 고등 교육에 대한 접근성 및 재정 지원 능력의 부족으로 대학 교육은 남조선에서 제공 가능한 수준을 따라잡지 못한다.

북조선 학교와 시설, 용품의 투자에 대한 시급성과는 별도로 교육 분야의 통합은 교육에 대한 공동의 문화와 접근 방식의 개발을 요구할 것이다. 특정 과목의 시험 성적만을 바탕으로 학교와 학생들을 평가하는 것은 줄어들면서 말이다.

한 가지 개발해볼 수 있는 공동의 접근방식은 북조선과 남조선의 학교에 보다 관계적인 문화를 발전시키는 것이다. 한반도 내부 뿐만 아니라 외부의 이들과도 건설적인 관계를 맺는 기술을 훈련하는 것이 포함된다.

좋은 시민 의식과 오래 유지될 수 있는 결혼 생활, 좋은 부모 되기, 효과적인 노동 참여와 생산성의 가치나 습관 등의 주제를 훈련에 포함할 수 있겠다. 이 모든 것은 사회적, 경제적 자본을 확대한다. 학생들이 초,중학교를 졸업할 때 공식 시험의 일부로 관계적 기술을 평가할수도 있다. 이로써 관계적 기술이 교육과정 뿐만 아니라 학교의 일상 생활에서도 충분한 주목을 받게 될 것이다. 교육 분야의 융합을 이루려면, 두 교육 제도를 뒷받침하는 목표와 가치를 검토하고 한데 모아야 할 것이다. 이는 양측의 학교 및 대학의 문화와 교육과정 뿐만 아니라 직업 기술 훈련에도 마찬가지로 적용된다.

기업 구조와 금융 기관

북조선에서는 공공 부문에서 민간 부문으로의 급속한 전환이 이루어져 현재 경제 활동의 75%가 시장(장마당) 부문에서 이루어지고 있는 것으로 추정된다. 그러나 북조선에는 개인 은행 제도가 없다. 이로 인해 부채 기반으로 돌아가는 금융 체계의 많은 문제를 피할 수 있고 현재 국영 중앙 은행의 자본은 민간 부문에 엄격히 제한되어 있다. 북조선의 민간 기업들은 명시적인 사회적 목적을 가지고 공식적으로 다른 이해관계자들을 참여시키기 보다는 자본의 소유주들에게 이익을 주기 위해 조직되어 있다는 점에서 전세계의 작은

자본주의 기업들과 다르지 않다. 따라서 이들은 현재 북조선이 명시하고 있는 사회적 단결이라는 목표를 지지하지 않는다.

남조선의 엄청난 경제 성장은 여러 재벌과 대기업들이 국가의 강력한 지원을 받아 이끌어왔다. 그러나 강력한 경제적 자본의 성장은 사회적 자본의 꾸준한 악화로 상쇄되어 왔다. 따라서 경제 및 사회적 자본을 모두 포함하도록 정의된 '국가 자본'의 성장은 측정하기 어렵다.

금융과 기업 분야에서 경제 융합을 이루려면 기업, 협동조합, 은행 등의 주요 기관들의 빠른 경제성장과 사회적 결집 및 인구 지속가능성을 이루도록 구조화된 방식에 공동의 관점을 요구한다. 개인의 기업가 정신을 보상하고, 부와 소득의 공평한 분배의 균형을 이루는 일은 북남 양측의 재계 지도자들과 정책입안자들이 합의해야 한다. 자본 제공자, 직원, 공급자, 손님 및 규제 기관을 포함한 모든 이해관계자 집단과 기업이 기업의 성장과 생산에 기여한 바를 인정받는 사업 소유권에, 어떻게 더 폭넓은 방식으로 접근할 수 있을 것인지 정해야만 한다. 이러한 이해관계자들의 관계가 일정 규모 이상의 모든 공공 및 민간 기업에서 측정되고 보고되는 것이 중요할 것이다.

또한 이해관계자 집단 간에 공정하게 보상을 분배하고 동시에 급속한 경제성장을 견인할 조직적 구조에 대한 합의가 필요할 것이다. 이러한 사업 조직 구조는 기업, 협동조합 또는 협력관계의 형태일 수 있다.

기업의 자금 조달 측면에서는, 돈이 사회적 접촉제의 역할을 한다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 기업을 대상으로 하는 국가의 재정지원과, 주식 발행, 은행 부채 또는 회사채 발행으로 자금을 조달하는 기업들 간에는 격차가 있다. 이에 대한 절충안으로 북조선과 남조선이 동등하게 받아들일 수 있는 기업 재정지원이나 지역적 재정지원이 가능한 자본 제공자들의 참여를 강조하고 촉진하는 방안을 탐색해볼 수 있다.

다음 단계

평화적 미래와 사회적 화합을 위한 필수적 토대로 한반도 전역의 공유 목표와 가치에 대한 기회를 파악하기 위해서는 모든 부문에 걸친 추가적 연구가 시급하다.

6 호상 합의적 경제사회 융합의 달성 방안

북남 간의 경제 융합이 빠른 교역 확대와 제재 면제를 통해 이루어진다고 하더라도 가장 큰 과제는 이것이 북조선과 남조선 국민의 결합이라는 사회적 통합과 량측 간의 신뢰로 반드시 이어지는 않을 것이라는 점이다. 북남 정책 담당자들은 다른 사상과 제도를 가진 두 사회의 구성원들이 다양한 역할과 상황에서 어떻게 서로를 알게 되고 신뢰할 수 있을지 생각해볼아야 한다. 우리는 이것을 사회적 융합이라 부른다.

북조선과 남조선의 국민들은 70 년 이상 다른 정치, 경제, 사회 체제 하에서 분단된 삶을 살아온 이들이다. 이들간의 보다 긴밀한 관계를 구축하는 과정에서 나타날 수 있는 쟁점와 문제, 기회를 탐색하기 위해 여러 지역적 시범 사업을 고려해볼 수 있다.

학생 교류

함께 공부하고 살기 원할 가능성이 있는 집단 중 하나는 대학생들이다. 남조선의 대학생들은 북조선에서 공부할 기회를 가져볼 수 있을 뿐만 아니라 북조선에서의 삶이 어떠한지 경험해볼 수 있다. 또한 순수한 우정을 기반으로 북조선의 학생들을 알아갈 수 있다.

국제 사회 역시 학부 및 대학원 수준의 남조선 대학에서 공부하기 원하는 북조선 학생들에게 장학금을 제공하여 재정 문제를 도와줄 수 있다. 남조선 대학은 이미 낮은 출산으로 인한 학령인구 감소의 문제로 대학 입학 정원을 충분히 확보하지 못하는 상황이다. 하지만 사회적 융합을 성공적으로 확장하기 위해서는 북조선의 학생들을 남조선의 학교에 융화시킬 신중한 계획이 필요하고 문화적 차이나 1948 년 이후 70 년 간 분리되어 달라진 언어적 차이 또한 고려해야 한다.¹⁷

북조선과 남조선이 정치적 통일 논의의 필수 여건으로 장기적인 사회 융합을 이루고자 하는 의지를 국제 사회에 설득하는 것도 중요할 것이다. 또한 호상합의적 경제사회 융합의 과정이 계속해서 앞으로 나아갈 수 있도록 필요한 모멘텀을 창출해야 한다. 따라서 참여하는 학생의 수는 북조선 경제와 공공 부문에서 활용되는 전문적 기술에 장기적 영향을 미칠 수 있을만큼 많아야 한다. 전문적, 행정적 기술 및 역량의 확대는 북조선 외곽 지역에서의 국제 투자자와 무상지원사업실행을 돕기 위해서도 중요하다.

첫해에는 시범 계획으로 몇 백명에서 시작하여 5-7 년에 걸쳐 북조선으로부터 5 만 명 정도의 교환 학생을 받아들이는 것을 고려해볼 수 있다. 작은 숫자로 시작하면 행정적인

문제도 풀어나갈 수 있고 북조선 학생들이 남조선 대학에 와서 공부할때 발생하는 안보 문제도 해결해나갈 수 있다.

호주의 Relational Schools (관계 학교)은 이 방면에서 유용한 학습 자료를 제공한다. 서로 매우 다른 배경의 학생들이 10 명에서 15 명씩 학교가 시작되기 전 매일 목회자의 관리를 받는 집단에서 만나 서로를 알아가기 시작했을 때 새로운 집단이 학교 수업과 학생 조직 등에 훨씬 더 잘 적응하는 현상이 나타났다 (www.relationshipsfoundation.org 를 참조하기 바란다).

북조선으로의 기술 이전

북조선에 살고 있는 이들과 남조선에 살고 있는 이들 간에 의미 있는 사회적 호상 작용을 형성하고, 북조선에서 남조선으로 거주하러 오는 이들과 남조선에서 북조선으로 일하러 가거나 공부하러 가는 이들 간의 균형을 유지하는 또 다른 방법은 전문가들, 개발 능력을 가진 기업 임원들, 그리고 학생 연령의 남조선인들을 위한 것일지도 모른다. 이 세 집단의 남조선인들이 북조선의 시골 지역에서 현대적 사회기반시설을 구축하고 농업 생산, 립업, 보건 사업과 학교 건물을 지으며 큰 영향을 미치는 사례를 보여줄 수 있다.

전문가와 기업 임원 집단의 규모는 북남 농촌 인구의 생활 수준과 소득 격차를 줄여 한반도의 경제적 융합에 상당한 장기적 영향을 미칠 수 있을 만큼 커야 한다. 그러나 내부적으로 안보 문제에 대한 우려가 나올 수 있기에 이러한 우려를 덜어주기 위해 이러한 개발 사업은 유엔 사찰단 및 기타 국제 전문가들이 근무한 적 있는 북조선 지역 한 두 곳에서 시작해볼 수 있다.

또한 다른 국가에 재정적으로나 물자로 도움을 주는 국가들을 위해 일하는 상당수의 개발 전문가들이 사업에 제공하는 자금 관리와 감독을 위해 북조선의 시골 지역에 와서 살 수도 있다. 이는 북조선이 국제 사회의 더 많은 구성원들과 관계를 맺는 요인이 될 수 있는데, 위의 개발 전문가들이 북조선과 한반도 전체에 장기적인 무역 관계를 구축할 수 있는 중요한 연결망을 가져올 수 있기 때문이다. 남조선에 와서 공부하고 사는 북조선 사람들의 수가 북조선에서 살고 일하려는 남조선 사람들의 수와 일치한다면 호상 유익이 있을 것이다. 이는 호상합의적 경제사회 융합 전략 전반에 걸쳐 북남 간에 '동등한' 관계 의식을 갖도록 해주고, 북조선의 학생들을 남조선의 대학에 적응시키는 문제만큼이나 남조선의 전문가들과 학생들이 북조선에서 일하고 공부하는 문제를 연구할 기회를 준다.

7 결론: 장애물과 기회

본 보고서에서 구상한 호상합의적 경제사회 융합 전략을 실행하는데는 여러 잠재적 장애물들이 있을 것이다. 보다 명백히는, 북남이 미래를 향한 공동의 비전을 기반으로 함께 나아가기 원해야 하며 관계와 신뢰의 구축을 위해 MESC의 과정을 밟아갈 의지가 있어야 한다.

이를 이루기 위해서는 각자의 가치와 제도의 변화를 받아들여야 한다. 실제적 차원에서는 국제 사회에, 특별히 미국과 중국에 북남조선의 주장을 펼칠 수 있는 기반을 파악해야 한다. 또한 국제 사회에 잠재적 무상지원(무료)자 또는 투자자 회의 초청을 고려하여 융합 전략을 도입하는 장기적인 목표와 목적을 설명하고 이들이 하는 어떤 질문에라도 답을 줄 수 있어야 한다.

북남은 '다른 조선'의 국민들이 자국의 국경 내에서 자유롭게 거주하고 이동하는 문제와 관련하여 불가피하게 안보 문제를 논할 수 밖에 없다. 비록 처음에는 소수의 이들만이 국경의 반대편에 살기 위해 이주하더라도 말이다. 그러나 이와 같은 위험도는 전반적인 과정을 지나치게 느리게 진행될 때 발생할 수 있는 위험도에 대비하여 균형을 잡아야 하며, 과정이 지나치게 더딜 경우 인접 국가들이나 어쩌면 국내 정치계에서도 반대 의견이 힘을 모을 수 있다.

어떤 이들은 UN과 미국, 중국을 포함한 개별 국가에게 매우 엄격히 이행되고 있는 대북 제재에 대한 면제를 요청하는 것과 또한 본 보고서에서 저자들이 제시한 평화 계획들에 대한 적극적인 활동을 지원하는 것에 대해 현실적인지 의문을 던질 수 있다. 그러나 북남 교역 및 금융 교류의 제재 면제를 통한 호상합의적 경제 융합 과정은 양국에 이 될 뿐만 아니라 미국과 중국이 북조선과 건설적인 대화의 기회를 갖도록 허용해줄 수 있다. 또한 국제사회가 한반도와 동아시아 지역의 장기적인 평화의 토대를 구축할 수 있는 잠재적 틀 내에서 북조선의 현대화에 기여할 수 있는 기회를 제공한다.

그러나 장기적인 관점의 역사적 기회와 보다 큰 비전은, 남조선 국민이 북남 간의 점진적인 신뢰 구축을 통해 통일을 이루는 것이다. 이것만이 북남이 내부적으로 안보 위협에 대해 가진 우려를 극복할 수 있도록 도울 것이다. 또한 미국과 중국, 동아시아의 다른 이웃 국가들에게 한반도가 수백년 간 문화적 변화와 경제적 발전, 동아시아의 무역과 번영에 큰 동력을 제공해왔다는 점을 설득할 수도 있을 것이다. 오늘날 남조선의 혁신과 첨단 기술 산업, 음악과 기타 문화적 역량 등은 국제적인 인정을 받고 있다. 북남은 단합된

비전을 토대로 호상 합의와 신뢰의 과정을 통해 협력하여 인류 복지와 동아시아 및 세계의 경제적 번영에 더 큰 기여를 할 수 있음을 국제 사회와 미국, 중국에 주장할 수 있다.

반면 끔찍한 대안은 현재의 갈등이 지금까지의 모든 파괴적 영향력과 함께 계속되는 것이다. 북조선과 남조선 지도자들은 쌍방의 협력으로 모든 인류에게 줄 수 있는 중대한 잠재적 혜택을 넘어, 아프리카, 아시아, 그리고 중동 국가들에게 자본주의와 사회주의의 최고의 요소들을 본인들이 가장 가치있게 여기는 전통적 문화의 특징과 결합시켜 경제적, 사회적 모범리론을 제공할 수 있다. 이런 모범리론은 국가들이 기존의 사상을 고수함으로 발생하는 불안정한 상태를 줄이는데 도움이 될 것이다. 위의 국가들이 고수하는 기존의 사상은 사회적 결합, 대중의 신뢰, 그리고 정보에 입각한 공적 담론에 필수적인 정치적 중용을 파괴하는 경향이 있다.

relationalpeacebuilding.org
office@relationalpeacebuilding.org
+ 44 (0)1223 608841