

## 판문점선언 이후 남북경제관계의 기본 목표: 균형 발전과 공동 번영

박순성 | 동국대학교 교수 | sunsong@dongguk.edu

북한경제가 개혁·개방의 관점에서 내부적으로 상당한 변화를 겪고 있던 2016년 2월, 남한은 북한의 핵무기 시험과 미사일 발사에 대한 대응으로 개성공단의 전면 중단 조치를 발표하였다. 1980년대 말부터 시작되었던 지원·교류·협력의 남북경제관계가 개성공단 폐쇄와 함께 완전히 단절되면서, 북한경제의 미래와 관련하여 반드시 존재해야 할 남한의 자리는 사라졌으며 또한 남한이 북한경제의 당면한 현실을 이해하고 남북경제협력을 하는데 필요한 전략적 정보도 더 이상 얻을 수 없게 되었다. 개성공단의 불이 꺼지면서, 민족경제의 앞날도 완전히 어두워졌다.

그리고 마침내 2년여의 암흑기를 지나서 남북정상이 함께 만들어낸 판문점선언(2018. 4. 27)은 한민족의 평화와 번영, 그리고 통일을 위한 새로운 이정표가 될 가능성이 높다. 남북정상은 판문점이라는 분단·전쟁·갈등의 장소에서 평화·번영·통일이라는 한반도의 미래를 위한 매우 적극적인 전망을 전 세계를 향해 내어놓았다. 전망이 적극적일수록, 아니 전망이 적극적이기에 여기에서 우리는 더욱 신중해야 할지도 모른다. 판문점선언에 들어 있는 ‘전쟁 없는 한반도’, ‘남북관계의 지속적 발전’, ‘민족경제의 균형적 발전’과 같은 내용들이 지금 우리가 내걸고 나아갈 만한 비교적 현실적인 목표이다.

2018년 여름부터 다시 시작될 남북한 경제교류협력에서 무엇보다도 중요한 것은 미래를 내다보며 착실하게 남북경제관계를 발전시켜 나가려는 지향과 태도이다. 특히 ‘민족경제의 균형적 발전과 공동번영’은 익숙한 표현이지만, 우리는 그 의미에 더욱 충실하기 위해 노력해야 한다. 1991년 12월 「남북기본합의서」에서 경제 분야와 관련하여 통일 열망을 담아내었던 “민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상”(3장 15조)이라는 담대한

목표는, 2000년 6·15공동선언에서는 “민족경제의 균형적 발전”, 그리고 2007년 10·4선언에서는 “민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영”이라는 조금 더 현실적인 목표로 변화되어 왔다. 1960년 8·15경축사에서 북한 최고지도자가 ‘북반부의 중공업을 토대로 한 민족경제의 통일적 발전’을 통일정책의 핵심 목표로 내세웠던 것과 비교한다면, 상당한 변화가 있는 것이다.<sup>1)</sup>

그렇지만 현실의 경제논리에서 ‘균형 발전’과 ‘공동 번영’은 결코 쉬운 목표가 아니다. 이미 자본주의 경제체제의 역사에서, 유럽연합의 형성 과정에서, 동서독의 경제통합의 경험에서 다양한 형태로 드러났듯이, 서로 다른 제도와 수준의 ‘경제단위’들이 밀접하게 접촉하고 관계를 맺어 나가면 언제나 경제적 불균형은 심화되고 번영의 성과는 편중되는 경향이 있다. 남북한 사이의 경제교류협력도 국가들 사이에서 나타나는 일반적 경제관계의 이러한 경향으로 부터 전혀 자유롭지 않다. 현재 존재하는 남북한 경제의 엄청난 비대칭성 때문에 일시적으로는 북한경제의 빠른 변화와 성과가 불균형과 편중의 경향을 드러나지 않도록 할지도 모른다. 그러나 불균형과 편중은 단기적으로 잘 드러나지 않으면서도 결국에는 구조적으로 고착화된다는 사실에 주목하지 않는다면, 남북경제관계의 지속적이고 안정적인 발전은 어느 순간 심각한 한계에 직면할 수도 있다.

현재 남북한 국민경제 각각이 내부적으로 안고 있는 불균형과 편중은 남북한 경제관계에서의 균형 발전과 공동 번영을 막는 저해요인으로 작용할 가능성이 높다. 종종 우리는 남한 내부의 경제적 불균형과 기능부전을 남북한의 상호보완적인 경제교류협력으로 극복할 수 있다고 낙관적으로 예상한다. 남한경제만을 생각한다면, 전혀 터무니없는 주장이라고 할 수는 없다. 하지만 한반도-동북아 경제권을 시야에 둔다면, 남한 내부의 경제적 문제나 한계를 ‘단순 수출하는 방식’으로는 민족경제의 균형 발전과 남북한의 공동 번영을 실현할 수 없다. 이런 관점에서 개성공단의 기존 발전 전략도 새로이 검토할 필요가 있다. 개성공단의 국제화를 통한 안보리스크 제거보다 더 중요한 것은 개성공단을 한반도-동북아 경제권의 첨단산업 창업기지로 만드는 전략이다. 과연 이러한 일이 일어날 수 있을 정도로 한반도 평화체제 구축을 향한 길이 충분히, 그리고 안정적으로 열릴 것인가?

사실 현재 남북한 경제의 기본구조를 결정한 경제성장모델은 남북한 모두 철저히 불균형성장전략에 바탕을 두고 있었다. 지난 2~30년간의 변화에도 불구하고, 이러한 전략이 낳은 남북한 경제에서의 부의 편중, 산업·지역·계층의 불균형은 남북한 경제교류협력의 추진 전략과 구체적 내용에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다. 그런데 현재의 불균형과 편중을

1) ‘민족경제의 균형적 발전’이라는 표현은 노태우 대통령의 “민족자존과 통일번영을 위한 7·7특별선언”(1988년)에서 핵심 정책 제언의 하나로 제시되었다.

부정할 수 없는 실제 조건으로 인정한다고 하더라도, 그러한 문제들을 극복하려는 정책을 담지 않은 남북한 경제교류협력 전략은 중장기적으로 남북한 경제의 지속가능한 발전을 불가능하게 만들 것이다. 이런 관점에서 남북한 경제를 세밀하게 조사·분석하고 전체적으로 바라보는 치밀한 정책구상이 필요하다.

한편 고도성장을 위한 불균형성장전략은 종종 자원·자연·인간을 경제성장의 수단이나 대상으로 전락시키곤 했다. 남북경제관계를 전면적으로 새롭게 구상하려는 현재 시점은 지난 시기의 남북한 경제성장모델뿐만 아니라 기존의 남북한 경제교류협력 전략도 비판적으로 재검토할 좋은 기회이다. 비판적 재검토와 관련하여 반드시 언급할 필요가 있는 두 개념은 ‘공공정책에 대한 성인지적 관점(gender mainstreaming)’과 ‘발전에 대한 권리 기반 접근(rights-based approach to development)’이다. 이미 공공정책과 발전 전략의 선택에서 세계적 기준이 된 두 개념에 따르면, 모든 정치·경제·사회적 변화·발전은 자원적·환경적·생태적 지속가능성뿐만 아니라 인권 증진과 성평등의 실현을 보장해야 하며, 또 그러한 때에만 진정 의미 있는 변화·발전으로 볼 수 있다.

최근 우리 사회에서도 대북지원 및 남북한 경제교류협력과 관련하여 이러한 세계적 경향이 충분히 반영되어야 한다는 주장들이 제기되고는 있지만, 이러한 정책선택의 기준들이 남북한 경제교류협력의 포괄적 정책구상 내에서 체계적으로 반영되고 구체화되는 것 같지는 않다. 근래 파악되고 있는 북한 사회 경제질서의 변화가 보여주는 불안정한 요소와 우리 사회가 종종 빠져드는 성장우선주의 등을 우려하지 않을 수 없다면, 정책을 선택하고 전략을 평가하는 규범적 기준을 더욱 깊이 고민해야 할 것이다.

이러한 고민들은 남북한 경제관계의 정립에서 북한이 결코 단순히 수동적인 존재가 아니라는 사실에 대한 자각을 의미하기도 한다. 균형 발전과 공동 번영은 우리가 추구할 만한 현실적 목표이지만, 그러한 목표는 남북한이 서로 상대를 존중하면서 함께 힘을 모을 때에야 비로소 현실로 다가올 것이다.