

# 정치경제학적 관점에서 본 독일통일과 한국<sup>(1)</sup>

尹 永 寬\*

〈목 차〉

- |             |             |
|-------------|-------------|
| 1. 서론       | 3. 독일통일과 한국 |
| 2. 통일의 정치경제 | 4. 결어       |

## 1. 서론

1980년대 후반부터 시작된 소련의 개혁과 개방은 급기야 소련 자체뿐만 아니라 동구권의 붕괴를 낳았다. 유럽대륙에서는 브레즈네프독트린의 철회로 동구공산국가들이 독자적인 노선을 걸으면서 경제체제 전환을 시작했고 유럽 냉전대결의 상징이었던 분단 독일이 극적인 과정을 거쳐 통일되었다. 통일된 독일은 NATO, CSCE, EU 등의 국제적 제도에 적극 참여하여 이른바 「유럽의 독일화」가 아닌 「독일의 유럽화」를 추구함으로써 안정적인 국제관계를 형성하는 한편 동서독간 통합작업에 몰두하고 있다.

그러나 유럽과는 대조적으로 동아시아에서는 아직도 냉전구조가 해소되지 않고 있다. 남북한 대립관계로 상징되는 동북아 냉전구조는 국제체제 전반에 걸친 탈냉전조류에도 불구하고 최근의 핵긴장에서 볼 수 있듯이 해빙의 기미를 보이지 않고 있다. 그렇지만 국제체제 전반의 성격변화는 결국 국지적인 수준의 냉전이 아무리 심각하게 보일지라도 장기적으로는 그것을 해체하는 방향으로 작동할 수밖에 없을 것이다. 국제체제의 구조변화는 한반도를 둘러싼 국제 권력관계에 변화를 미칠 것이며 이는 결국 한반도 문제의 성격변화로 연결될 것이기 때문이다. 따라서 우리의 관심은 한반도를 둘러싼 동북아 냉전구조의 해체라는 궁극적 방향이 아니라 과연 어떠한 과정을 거쳐 그곳에 도달하

\*서울대 교수, 국제정치경제학

(1) 본 글은 민족통일을 준비하는 그리스도인(두란노서원, 1994)에 수록될 "통일의 정치경제학: 독일, 한국, 그리고 교회"라는 논문을 부분적으로 수정한 것임.

며 더 나아가 남북통일이 이루어질 것이냐하는 과정에 놓여 있다.

## 2. 통일의 정치경제

동아시아 냉전구조의 해체라는 이러한 장기적인 과정은 여러가지 단기적 쟁점들의 해결과 이 지역 국제관계의 조정 속에서 이루어질 것이다. 그중에서도 특히 남북한, 그리고 북한과 미국 및 일본과의 관계가 핵문제나 경제문제등과 관련하여 어떻게 변화해 나갈 것인가가 핵심적인 문제로 보인다. 그런데 이러한 문제들에 대한 전망이나 처방은 기존의 남북관계를 어떻게 보느냐하는 시각의 편차에 따라 달라진다. 이제까지 진행되어온 논의들을 살펴볼 때 남북한 관계나 통일문제를 바라보는 시각은 편의상 대조적인 두 가지 흐름으로 구별할 수 있는데, 힘에 의한 대결논리를 강조하는 현실주의적 시각과 상호의존적 경제논리를 강조하는 자유주의적 시각이 그것이다.

현실주의적 시각은<sup>(2)</sup> 북한의 점진적인 체제변화는 기대하기 힘들기 때문에 1980년대 초 레이건행정부가 소련에 대해 그러했듯이 결국 힘으로 북한을 밀어붙여야 된다는 논리에 기초하고 있다. 북한에 비해 남한은 우세한 국력을 가지고 있을 뿐만 아니라 미국, 일본 등 동맹의 힘까지 유사시에 동원할 수 있는 유리한 입장에 있다. 그리고 북한의 주체이데올로기로 무장된 정치경제 체제는 스스로 변화할 수 있는 적응능력이 없기 때문에 북한의 대남전략도 변화를 기대하기 힘들다. 따라서 변화하지 않는, 그리고 믿을 수 없는 북한에 대해 신뢰에 기반한 유화전략을 펴는 것은 오히려 얼마 안남은 그들의 생존기간만 연장시켜준다는 논리이다. 이쪽에서 먼저 군사적 공격을 취하지는 않을 지언정 핵개발을 무기로 삼고 나오는 북한에게는 힘의 대결도 불사하겠다는 강경한 자세를 보여줌으로써 체제생존의 최후수단으로서의 핵무기의 효용가치를 무력화시켜야 된다고 주장한다. 통일이란 결국 현실적인 힘의 대결로만 빠르게 올 수 있고, 긴장과 위협국면을 다소 경험하더라도 이것만이 유일한 통일의 길이라고 믿고 있다. 이들 중 일부는 결국 흡수통일밖에 길이 없으며 더 나아가 북한의 체제붕괴를 적극적으로 가속화시키는 것만이 통일을 앞당기는 일이라고 믿고 있는 사람들도 있다.

자유주의적 시각은<sup>(3)</sup> 경제논리, 특히 기능주의적 시각에 근거하고 있다. 최

(2) 원래 국제정치를 바라보는 현실주의적 시각은 투키디데스 이래 긴 역사를 가진 사상적 흐름으로서 국제관계의 무정부(anarchy)적 속성, 무력을 중심으로하는 권력(power)개념의 중요성, 국가목표로서의 안보(security)의 중요성을 강조한다. 이 흐름에 속하는 대표적 학자의 예로서 E.H. Carr, Hans Morgenthau, Kenneth Waltz 등을 들 수 있다.

근 북한의 핵무기개발로 국제문제가 야기되기 이전까지 한국의 대북정책은 기본적으로 기능주의적인 발상에 근거하고 있었는데 이는 남북한 상호 체제 인정과 공존의 기반위에 비정치적인 분야에서부터 경제적, 물질, 인적교류를 진행시키고 그것을 통하여 통일을 향한 점진적인 기반을 마련하자는 것이었다. 핵무기 개발의 심각성때문에 국제적 공조체제를 한-미-일간에 유지했고 그 일환으로 결국 경제협력문제도 핵문제와 연계시켰는데 이는 가능한 한 빠른 시일내에 분리되어야 한다고 주장한다. 특히 북미간 관계가 타결되려고 하는 현상황에서는 두 가지 현안을 분리해서 남북간 경제협력을 확대하고 북한의 경제문제 해결 및 체제안정을 도와야한다는 것이다. 남북 양체제의 안정을 전제하지 않고서는 통일도 기대하기 힘든 만큼 북한의 체제안정은 평화적 통일의 전제조건이 될 수 밖에 없다는 것이다. 또한 한국이 우세한 경제력과 국력을 소유하고 있다면 북한에 대해서도 보다 전향적인 자세에서 그들의 문제해결을 도와 일종의 민족경제공동체를 추진해 나가는 것이 점진적이고 실질적이며 또한 바람직한 통일 방안이라고 주장한다. 흡수통일이 불가피한 상황이 도래할지는 몰라도 그 자체가 추구해야 할 정책목표가 되어서는 안된다는 것이다.

현실주의자들은 자유주의자들에 대해 다음과 같은 점을 공격한다. 첫째로, 경험을 우리가 북쪽에 제공하기 싫어서 경험이 이루어지지 않고 있는 것처럼 인식하는 것은 사실에 어긋난다는 것이다. 경수로의 선정문제에 대한 북한의 입장에서 드러나듯이 북한이 안 받겠는데에 문제가 있다는 것이다. 아마도 북한은 앞으로 남한보다는 미국 및 일본과의 경제협력에 더욱 힘을 기울일 것이라고 이들은 예측한다. 둘째로, 경험을 제공해보았자 북한의 체제는 변화하지 않을 것이라는 점을 강조한다. 동서독간에 교류가 있었던 것과는 달리, 북한 주민들은 외부사정, 특히 남한의 경제발전에 대해 전혀 모르고 있기때문에 경험 자체가 체제의 성격변화를 가져올 가능성이 대단히 낮다는 점을 강조한다. 오히려 북한의 집권자들의 정치생명만을, 또는 얼마 안남은 북한체제의 생존기간만을 연장해주는 효과만 발생시킬 뿐이라고 강조한다. 이는 나아가 한반도의 영구분단 가능성을 높일 우려가 있다는 점을 자유주의자들이 간과하

(3) 원래 국제정치학에서 자유주의적 시각은 국제제도의 중요성을 강조하는 제도적 자유주의(*institutional liberalism*), 자유무역과 상호의존이 평화적 국제관계에 공헌한다는 Norman Angell류의 상업적 자유주의(*commercial liberalism*), 또 민주적 정치체제의 평화적 성격을 강조하는 I. Kant, Woodrow Wilson류의 민주적 자유주의(*democratic liberalism*)의 세 가지로 나누어 볼 수 있다. David Mitrany류의 기능주의(*functionalism*)는 비정치적 변수에 의한 정치적 통합기능을 강조한다는 점에서 상업적 자유주의와 제도적 자유주의적 측면을 동시에 보여주는 이론으로 자유주의의 범주에 넣을 수 있다.

고 있다는 것이다.

자유주의자들은 또한 현실주의자들의 논지에 대하여 다음과 같은 점들을 지적한다. 첫째로, 현실주의자들은 남한의 경제력과 국력, 그리고 동맹관계에서 동원할 수 있는 군사력이 북한을 압도할 수 있다는 점을 강조하면서도 그들이 주장하는 대북정책은 대단히 냉전적이고 자신이 없다는 점을 지적한다. 그들의 대결논리는 자칫 전쟁까지도 불러올 수 있는 모험주의적인 발상이며 그러한 점에서 탈냉전이라는 세계사적 기류에 역행하고 있다고 주장한다. 바로 이러한 자세가 북한으로 하여금 안심하고 경협을 받지 못하게 하는 요인으로 작용하는 그래서 결국 순환론적으로 냉전대결관계가 심화될 수밖에 없는 결과를 재촉하고 있다는 것이다. 둘째로, 경협이 들어가더라도 그것이 북한 정권의 연장으로 연결되려면, 북한경제가 희생되어야만 한다는 점을 강조한다. 그런데 북한경제의 회생을 위해서는 체제개혁이 불가피하고, 그러한 체제개혁을 북한이 점진적으로 실시하겠다고 하는 경우, 그것을 돕는 것이 결국 평화통일 분위기를 정착하는 것이 된다고 주장한다. 북한의 집권자들의 입장에서 불매주체사상의 강화도 중요하지만 주민들의 의식주를 해결해줌으로써 정치적 지지기반을 강화해야 되는 필요성도 동시에 존재하기 때문에 점진적인 개혁을 추구할 수밖에 없을 것이라는 것이다. 셋째로, 북한의 경우는 동독의 경우와 달리 국제적인 의존도가 상대적으로 낮고 따라서 외부적인 군사적 압력이나 국제적인 영향력을 통해 변화가 시작되기는 대단히 힘들 것이고 오히려 안으로부터의 내생적 변화의 가능성이 크다는 점을 무시하고 있다고 주장한다.

각 입장의 내부에서도 제각기 다양한 편차들이 존재한다. 그러나 대체적으로 이러한 두 가지 시각이 상호대립하고 있는 것이 최근 통일논의의 현주소로 보인다. 그러나 문제는 과연 이러한 두 가지 시각이 상호모순적이고 배타적이어서 이것이 아니면 저것을 택해야 되는 측면만 존재하는 것인가라는 점이다. 이에 대한 해답을 찾기 위해서는 현재 진행중인 사회주의 체제의 시장경제화라는 체제전환의 문제를 좀더 자세히 들여다 보아야 한다. 특히 북한의 심각한 경제위기가 지엽말단적인 이유 때문에 발생한 것이 아니고 북한 경제체제의 구조적 위기때문이라는 점을 고려해야 된다.<sup>(4)</sup> 북한으로서는 주체사상의 강화를 통해 주민들의 정치적 지지를 강화해나가려고 하는 것이 사실이다. 그러나 동시에 먹고사는 문제를 그대로 방치했을 경우, 밑으로부터의 내부적 저

(4) 예를 들어 북한의 식량부족문제가 단순한 흉년, 풍년의 문제가 아니라 주체농법 등 사회주의적 동원체제의 구조적 모순에 의한 것이라는 점은 이우홍, 「가난의 공화국」, 통일일보사(1990년)에도 잘 드러나 있다. 공업분야에 대해서는 「어둠의 공화국」, 통일일보사(1990년)를 참조.

항의 위험성이 존재하기 때문에 물질적인 지지기반의 확보도 고려하지 않을 수 없다. 문제는 주체사상이라는 이데올로기적인 지지기반의 확보와 물질적 지지기반의 확보 사이에 모순관계가 존재한다는 점이다.

물론 북한은 경제특구식의 제한적이고 점진적인 개방을 통해 이러한 모순관계를 극복해보고자 노력할 것이다. 그러나 대단히 제한적이고 점진적인 개방 노력을 가지고는 먹고사는 문제의 해결을 위한 경제의 생산성 향상 자체도 어려울 것이라는 점이 문제다. 동구권, 러시아, 중국의 경우가 말해주듯, 체제 자체의 구조적 모순의 해결 즉, 시장경제의 도입과 궁극적으로는 생산수단의 사유화가 없는 경제의 회생에 한계가 있다는 말이다. 따라서 과연 북한이 이러한 체제개혁의 필요성을 점진적으로나마 받아들이고 소화해낼 수 있을 것인가하는 점이 관건이다. 그러나 북한이 점진적 체제개혁을 원한다 하더라도 성공할 수 있을 것인지는 아무도 현재의 시점에서 대답해줄 수 없다는 점이 가장 근본적인 고민거리이다. 역사적으로도 선례가 없는 체제전환이라는 실험, 특히 경제의 구조변혁을 추구하면서도 동시에 정치적 영향을 점진적으로 소화해내고자 하는 실험이 성공할 수 있을 것인가에 대한 질문에 대해 시사점을 줄만한 역사적 사례가 아직은 거의 없기 때문이다.

그럼에도 불구하고 우리는 북한이 원하는 한 북한의 체제개혁이 평화적이고 점진적으로 이루어질 수 있도록 최대한의 협조를 제공할 필요가 있다. 물론 현실주의자들이 지적하는 바와 같이 북한이 남한으로부터의 협력을 원하지 않는 경우에는 우리가 이러한 노력을 기울일 수 있는 여지가 없어질 것이다. 이러한 관점에서 남북관계의 질적 변화의 열쇠는 북한이 쥐고 있다고 해도 과언이 아니다. 남한이 북한의 체제개혁이 평화적이고 점진적으로 이루어지도록 협조를 해야되는 이유는 흔히들 지적하는 바와 같은 감상적 또는 낭만주의적 통일론에 근거한 것이 아니다.

첫째 이유는 이러한 방법이 비용측면에서 합리적이기 때문이다. 아마도 현실주의 시각의 가장 큰 약점은 통일과 통일 이후의 통합과정을 분리하여 생각하고 있다는 점일 것이다. 통일에 이르는 과정과 통합에 이르는 과정은 논리적으로는 분리될 수 있을지 몰라도 현실적으로는 분리가 불가능하다. 이러한 이분법적인 사고에 기반을 하고 있기에 현실주의자들은 통일 이후의 통합과정에 대해서는 철저히 침묵을 지키고 있다. 국내의 연구기관, 특히 KDI의 연구에 의하면 북한이 갑작스럽게 붕괴되는 경우, 일정한 남북간 경제협력기간이 지난 후에 통일되는 것보다 약 두 배 정도의 경제적인 부담이 들 것으로 예상된다.<sup>(5)</sup>

둘째로 점진적인 경제논리에 입각한 방법이 더욱 자주적일 수 있기 때문이

다. 독일처럼 급작스럽게 통일이 이루어지는 경우, 남북한간 교류와 북한의 경제개혁이 점진적으로 이루어진 일정 시점 후에 통일되는 경우보다 비용이 두 배 정도 더 든다는 이야기는 단순히 비용부담의 차원에서만 끝나는 일이 아니다. 이는 통일 이후 통합과정에서 두 배만큼의 외국자본과 도움을 더 받아들이야 된다는 것을 의미하고 그만큼 통일한국의 경제정책 및 전략을 추구하는데 고려해야 할 대외적 요인과 영향력의 강도가 심화되는 것을 의미한다. 바꾸어 말하자면 통일한국의 경제적 자율성이 그만큼 더 약화된다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 점진적이고 경제논리에 입각한 통일이 가능하기만 하다면 더욱 자주적일 수 있다.

셋째 이유는 경제협력이 남북한간에 이루어지게 된다면 여러가지 시행착오를 통해 남과 북은 통일 이후 통합과정에서 필요하게 될 노하우를 미리 축적할 수 있을 것이다. 예를 들어 남한의 기업들은 북한과 교섭하고 기업활동을 하는 과정에서 북한의 사회주의체제의 속성과 한계를 이해할 수 있을 것이고 이로써 통합과정의 어려움의 극복을 위한 지식과 처방을 준비할 수 있을 것이다. 북한의 당국자들은 또한 남한 기업들과의 교섭을 통하여 자본주의적 시장과 기업의 논리를 배우고 익힐 수가 있을 것이다. 사실 남쪽의 기업들이 자선가들이 아닌 이상, 그들이 철저히 이윤추구의 목적으로 북한에 진출하고자 하는 경우 우리 정부가 돕지는 못할망정 이를 막을 이유는 전혀 없다. 모든 책임은 결국 기업이 최종적으로 질 수밖에 없기 때문이다. 오히려 이러한 민간 차원의 접촉들이 통일 이후 통합과정에서의 시행착오를 줄이고 그 과정을 순탄하게 해줄 수 있는 훈련의 과정이 될 것이다. 현 정부는 비정치적인 민간 차원에서의 교류 및 접촉을 통제하지 말고 오히려 적극적으로 장려하는 것이 바람직하다. 통일은 정부 주도로 이룩될 수밖에 없으나 통합과정은 정부 혼자서 이루어내는 것이 아니고 통일 이전부터 남북한 전사회적 차원에서 이루어질 수밖에 없기 때문이다. 그런 의미에서 민간차원의 비정치적인 교류협력을 통해 사회통합의 기반이나 공감대를 형성해나가는 것을 정부가 적극 권장하는

- 
- (5) 북한의 경제침체가 지속된 이후 갑작스럽게 통일이 이루어지는 경우는 2000년에 통일이 되는 것을 전제로 하고 2010년까지 북한의 소득수준을 남한지역의 일인당 지역총생산의 60%까지(2000년의 11%에서) 끌어올리기 위해 통일정부가 경제개발을 적극 추진하는 경우로 상정하였다. 점진적인 체제수렴의 경우는 동일한 목표를 위해 2001년부터 2010년까지 남한정부가 북한정부와 적극적인 경제협력을 실시하는 경우를 상정하였다. 두 가지 경우 남한정부의 재정부담의 측면만을 보면, 점진적인 체제수렴의 경우 2001년 이후 4년간의 재정부담은 남한지역 총생산의 3.1-3.4%로 예상되는 반면, 급속한 통일의 경우는 8.2-8.6%로 예상되고 있다. 한국개발연구원, 「남북한 경제관계발전을 위한 기본구상」, 1991년 9월, pp.287-335 참조.

것이 통합비용을 줄이는 일이 될 것이다.

넷째로 한국은 민주주의 정치체제로서 좋든 싫든 간에 민주주의 체제의 속성 자체가 대결적 자세보다는 협력적 자세를 요구하는 측면이 존재한다는 점때문이다. 민주주의 체제는 칸트 이래의 정치사상적 전통을 구태여 논하지 않더라도 본질상 평화주의적 성향이 강하고<sup>(6)</sup> 전체주의적 국가와의 협상에서 전략에 관계없이 구조적으로 불리한 측면이 있다. 다시말해 국민들이 평화적인 방법을 선호하고 있기 때문에 전략적인 접근을 하기 힘든 측면이 내재적으로 존재한다는 것이다. 그러한 관점에서 볼 때 현실주의자들의 한계는 그들의 이론적 전제 즉, 국가를 단일체적(unitary)인 합리적 행위자(rational actor)로 간주하고 여론은 동원되고 조작되어야 할 종속변수이지 독립변수일 수 없다고 생각하는 데에 있다. 이는 오늘날 한반도의 현실문제를 접근하는데 오히려 비현실적인 측면을 보여주고 있다. 민주주의체제는 권위주의체제와 비교해볼 때 본질상 현실주의자들의 단일체적 합리적 행위자 가정에 합치되기 힘든 구조적 한계를 지니고 있으며, 여론도 실제로는 정치가에 의해 동원되기보다는 역으로 정치가가 영합해야 될 대상으로 등장하는 측면이 강하기 때문이다.

따라서 북한이 역사상 유례가 없는 세계사적 실험, 즉 정치적 부작용을 통제, 소화해가면서 점진적인 체제전환을 실시하는 실험의 과정에서 남한의 협조를 원한다면 우리는 대단히 적극적으로 그리고 서독인들이 동독인들에 대해 그러했듯이 겸손하고 대승적인 자세로 협력해야 될 것이다. 그러나 이것이 핵무기 개발을 추진하는 북한의 전략까지 용인해야 된다는 이야기는 아니다. 핵무기 개발에 관한 한 우리는 분명한 메시지를 전달할 필요가 있다. 첫째로, 국제사회가 이를 용인하지 않고 또 핵비확산체제의 유지가 미국의 냉전 이후 세계전략의 핵심이라는 점을 논외로 치더라도 핵개발은 한국이 원하는 평화적이고 점진적인 통일논리에 배치되기 때문이다. 핵무기가 개발된다면 그것은 남한이 일차적인 공격대상이라고 할 수밖에 없고 그렇게 되는 경우 남한뿐만 아니라 일본의 핵무장도 불가피해지며 이에 따라 중국과 일본과의 관계도 더욱 긴장될 것이다. 이는 한반도를 둘러싼 국제적인 역학관계를 대단히 불안정한 방향으로 그리고 남북간 평화공존과 평화통일에 역행하는 방향으로 몰고 갈 것이다. 둘째로, 북한이 핵을 보유하고 그에 따라 남한도 핵을 보유하게 되면 한반도의 통일에 대한 주변열강의 태도는 더욱 소극적이고 나아가 부정

(6) 이에 대한 논의의 일례로서는, Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs," Part I in *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3(Summer 1983)과 Part II, Vol. 12, No. 4 (Fall 1983) 참조.

적인 방향으로 변화할 것이다. 핵을 보유한 통일한국보다는 비핵화된 통일한국이 훨씬 더 주변국가들 입장에서 받아들여지기 용이할 것이기 때문이다. 이러한 관점에서 핵주권론의 문제도 좀더 신중하게 생각해 볼 필요가 있다. 통일이 민족의 문제이지만 동시에 국제정치적인 문제임을 감안한다면 요즈음 대중매체를 통해 부추겨지고 있는 듯한 「무궁화꽃이 피었습니다」, 「일본은 없다」식의 감정적이고 단순논리적인 민족주의 의식은 통일을 앞당겨오는 것이 아니라 오히려 더욱 요원하게 하는 결과를 초래할 것이다.

### 3. 독일통일과 한국

그러나 우리가 그리고 북한의 정권담당자들이 아무리 점진적이고 평화적인 북한의 체제개혁을 회구한다고 하더라도 그 가능성을 예측하기란 대단히 힘들다는 점을 주시해야 한다. 바로 여기에 갑작스런 북한의 체제붕괴 가능성에 대한 준비가 필요하며 독일의 경험을 연구해야 할 이유가 있다. 현실정책은 점진적이고 평화적인 북한의 체제개혁과 통일을 진지하게 추구하되, 여러가지 가능성에 대해서는 대비를 해둘 필요가 있다. 독일식 통일의 가능성에 대해 준비해둔다는 것과 그것을 대북한 정책으로 추구한다는 것은 엄격하게 구분할 필요가 있으며 이를 통해 혼선을 피하고 정책에 대한 대내외적인 신뢰성을 확보할 수 있는 정부당국의 철학과 정치적 역량이 필요하다.

독일과 비교해 볼 때 한국의 경우는 통합에서 오는 고통이 훨씬 클 것이다. 독일의 경우를 한국과 비교하는 데 있어서 먼저 고려해야 될 몇 가지의 중요한 차이점이 존재한다. 첫째로, 남북한간의 경제력 차이가 동서독의 경우보다 엄청나게 크다는 점이다. 한 통계에 의하면,<sup>(7)</sup> 독일의 경우 통일 직전인 1989년 일인당 국민소득이 2만 2천 불 대 8천 불로 2.75 대 1 정도였다. 그러나 한국의 경우는 1992년 현재 일인당 국민 소득이 5천 4백 불 대 6백 불로 9 대 1 정도의 현격한 차이를 보여주고 있다. 여기서 또한 서독과 동독이 한국이나 북한보다 경제발전단계에서 앞서 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 둘째로, 인구의 비율도 한국의 경우가 훨씬 불리하다. 동서독의 경우는 1989년 현재 6천 2백만 대 1천 6백만명으로 약 4:1이었던데 반해 한국의 경우는 1992년 현재 4천 2백만 대 2천 2백만명으로 약 2:1 정도이다. 셋째로, 동서독은 몇 십년에 걸쳐 상호교류를 꾸준히 추진해왔기 때문에 심리적인 장벽이 통일 이

(7) John Hall, "German Unification: What the Koreans Stand to Learn," *Asian Perspective*, Vol. 17, No. 2(Fall-Winter 1993), p. 106. Table 1을 참조.



전에도 어느 정도 해소되었고 통합을 위한 공동기반이 형성되었다. 그에 반해 한국의 경우는 이러한 실질적인 교류가 거의 전무했을 뿐만 아니라, 민족간의 전쟁까지 치루었다. 이러한 점에서, 통합과정에서 극복해야 할 심리적인 장벽도 동서독의 경우에 비해 한국의 경우가 엄청나게 높다고 말할 수 있다.

그러나 이러한 물질적, 심리적 차원의 요인 못지않게 중요하면서도 흔히 간과되어온 요인은 서독의 정치경제체제가 한국의 정치경제체제와 근본적으로 성격이 달랐다는 점이다. 독일의 정치경제체제는 사회적 시장경제체제(social market system)라 불리는 독특한 조합주의적 자본주의체제였다. 이 체제의 여러 특징 가운데 중요한 것을 들자면, 노동과 자본의 관계에 있어서 미시적(개별기업) 수준뿐만 아니라 거시적(국가전체의 산업별) 수준의 공동결정(담합, Mitbestimmung)을 통한 타협이 중시되는 체제이다. 따라서 자본과 노동시장 자체는 경직적이지만 이들간의 관계는 장기적인 관점에서 볼 때 안정적이다. 또한 상호간의 화합과 강한 코미트먼트 위에 기반하여 민주적 성격과 동시에 효율성을 구사한다. 이러한 체제는 미국식의 자유시장경쟁 철학에 기반한 정치경제체제의 배타적 노동-자본의 관계와는 질적으로 다른 협력적 노사관계에 기초하고 있다. 이러한 미시적 및 거시적 차원에서의 협력적 노사관계는 당연히 실업, 휴가, 의료 등 대단히 높은 수준의 사회보장제도와 복지와 연결되어 있다.

한국의 자본주의 체제는 우리가 목도하고 있듯이 대단히 성격이 다르다. 노동과 자본간 관계는 아직도 화합보다는 대립적인 관계라고 할 수 있고 국가주도적인 경제발전전략을 추구해온 결과 국가, 노동, 자본 삼자간의 관계도 형평과 효율성, 공동체적 삶과 경쟁을 동시에 추구하기에 미흡한 상태에 있다. 냉전적 남북한 대립의 여건 속에서 국가주도형의 경제전략을 추구하다보니 노동이 자본과 호혜적이고 평등한 관계에서 경제발전을 주도하지 못하고 오랫동안 일방적으로 불리한 위치에 처해 있었다. 80년대 후반 이후 정치적인 민주화이래 다소 노사관계는 변화하고 있지만 아직도 냉전시대의 불신과 갈등의 유산이 깊게 남아있다. 따라서 한국의 자본주의는 미국형의 자유경쟁적 시장 질서체제도 아니고 또 독일과 같은 조합주의적 복지형 체제도 아닌 대단히 애매모호한 상황에 처해있다고 할 수 있다. 노동과 자본간의 신뢰나 화합의 기반은 아직도 조성되어있지 않고 대자본과 중소자본, 대기업과 중소 하청업체, 금융과 기업 등의 상호관계도 호혜적인 관점에서 효율성 강화로 연결되지 못하고 일방적이고 수직적이다. 아울러 국민복지의 수준도 경제의 양적 발전수준에 못 미치는 대단히 저급한 수준에 처해있고 이는 우리사회가 목도하고 있는 패륜적 범죄 등의 문제까지 낳고 있다.<sup>(6)</sup> 유럽의 선진국가의 복지가 오늘

날의 국제화와 상호의존이 심화된 상황에서 경제성장에 역기능으로 작용하는 측면이 존재하는 반면, 한국의 경우는 바로 저급한 수준의 복지때문에, 노사 간 화합의 기반이 저해되고 성장의 잠재역량이 발휘되지 못하는 정반대의 상황에 처해있는 것이다.<sup>(9)</sup>

서독은 통일과정에서 자기들의 정치경제체제의 기본적인 틀을 자신있게 통합대상인 동독지역에 적용하였다. 이와 함께 서독인들에게 적용되었던 복지의 기준도 그대로 동독지역에 적용되었고, 이를 지탱해 줄 수 있는 물질적 자원 역시 어느 정도 구비되어 있었다. 이를 통해 통일 이후 동독인들이 서독지역으로 대거 이주하는 것을 막을 수 있었고 그 정책적 수단의 하나가 바로 교환율, 고임금 정책이었다. 통일과정에서 서독은 동독의 화폐를 일정한도내에서 서독 마르크화와 1:1로 교환해주도록 하였다. 통일전의 상황을 보면 실제 구매력을 고려할 때 동독의 실질임금은 서독의 3분의 1 수준이었고 노동자의 생산성은 6분의 1에서 절반 수준이었다고 한다.<sup>(10)</sup> 이러한 점들을 고려하면 통일 이후 1:1의 화폐교환은 동독노동자들에 대한 대단한 임금상승을 의미하였고, 낮은 노동생산성에 비례하지 않는 이러한 임금상승은 동독상품의 경쟁력 약화로 연결되어 역설적으로 높은 수준의 실업을 낳았다. 또한 국유재산의 사유화과정에서 반환 원칙을 따르도록 결정함으로써 이전의 소유자들에 의한 엄청난 법적인 소송사건이 발생하게 되고 이는 동독지역에 대한 서독 또는 외국 기업들의 투자욕을 감축시켜 더욱 실업을 증가시켰다.<sup>(11)</sup>

Weede는 이러한 두 가지 결정을 설명하는 데 있어서 독일의 특수이익집단의 이해가 독일 전체의 국가이익보다 우선하여 선거과정에서 정치적으로 반영된 결과라고 설명하면서 이것을 막을 수 없었던 독일 정치체제의 약점을 지적하고 동시에 지나치게 복지적 차원을 강조하는 것은 바람직하지 않다고 주장한다.<sup>(12)</sup> 예를 들어 서독정부는 1990년부터 최근까지 매년 약 1000억 불에 해당되는 자금을 퍼부었고 이는 세금인상과 재정적자를 통해 조달되었다.

(8) 최근 정부의 한 당국자는 한국의 경제규모는 일인당 GNP 7500불 수준에 와있을지 몰라도 복지의 수준은 일인당 GNP 2500 불 수준에도 못 올라와 있다고 토로한 적이 있다.

(9) 拙稿, “국제체제의 도전과 자본주의의 변화: 상호의존, 국가자율성, 노사담합의 동학을 중심으로.” 계간 「사상」(93년 겨울호), p.256을 참조.

(10) Erich Weede, “The Politics and Economics of German Unification: Are There Lessons for Korea?” *Korea and World Affairs*, Vol. 17, No. 4(Winter 1993), p.660.

(11) 이 문제에 대한 집중적인 논의와 대안으로서 「참여모델」의 제시로는 Gerlinde Sinn and Hans-Werner Sinn, *Jumpstart: The Economic Unification of Germany*(Cambridge: The MIT Press, 1992)를 참조.

그런데 서독에서 동독으로 이전되는 자금중 4분의 1만이 투자유치를 위해 필요한 사회간접자본 부문에 투자되었고 4분의 3은 실업수당 및 사회보장과 관계된 복지비용 등의 이전지출로 소비되었다고 한다.<sup>(12)</sup> 이러한 지적은 일면 타당성을 지니고 있는 것처럼 보인다. 그러나 바로 이러한 정책때문에 동독지역과의 통합은 빠른 속도로 그리고 비교적 성공적으로 진행된 것으로 평가되며 1994년의 독일경제는 이미 회복세에 들어서기 시작했다. 어쨌든 독일의 경우는 물질적인 차원에서 이와같은 정책을, 즉 서독의 복지정책과 체제를 그대로 동독지역에 확대 적용하는 정책을 추진할만한 능력이 있었을 뿐만 아니라, 또 자신있게 적용할 공동체적 삶의 원칙에 기반한 정치경제체제를 스스로 가지고 있었던 것이다.

그러나 한국의 경우는 다르다. 물질적인 차원에서도 역량의 준비가 부족하다는 점은 논외로 치더라도 서독이 가지고 있었던 공동체적 삶의 방식처럼 자신있게 북한지역에 적용할 수 있는 자본주의 모델을 아직도 충분히 심화 발전시키지 못하고 있다는 점이 대단히 중요한 차이점이다. 어느 독일 정치학자로부터 바로 한국에 독일과 같은 높은 수준의 사회보장제도와 복지의 기준이 없기 때문에 통일비용이 적게 들어 유리할 것이라는 말을 들은 적이 있다.<sup>(14)</sup> 그러나 바로 그 점 때문에 남북간 통합의 과정은 대단히 살벌한 투쟁과 고통의 과정이 될 수도 있다는 점이 문제이다. 동독인들의 경우는 그동안의 상호교류나 인적교류를 통해 민족적 동질성이 어느 정도 회복되었음에도 불구하고 모든 것이 서독사람들에 의해 주도되는 통합의 과정에서 엄청난 심리적인 소외감과 정체성의 상실, 무력감을 경험해야만 했다.<sup>(15)</sup> 그러나 서독의 공동체적 삶의 양식에 기반한 정치경제체제와 복지제도 그리고 그것을 동독지역에 적용하는 것을 뒷받침할 수 있었던 서독의 물질적 지원 덕택에 그나마도 이러한 어려움들을 극복해 올 수 있었던 것이다.

그러나 한국의 경우에는 상황이 전혀 다른 것이다. 북한 주민들은 갑자기 새로운 자본주의 시장경제의 살벌한 경쟁 속에 내던져질 것이고 물질적 고통에 더해, 체제전환 과정에서 오는 극심한 소외감과 심리적 고통도 보완될 길이 없을 것이다. 물질적 능력뿐 아니라, 남한의 주민 한 사람 한 사람의 삶의

(12) Weede, "The Politics and Economics of German Unification," pp. 665-7.

(13) Ann L. Phillips, "Germany and Korea: Two Paths to Unification," *Korea and World Affairs*, Vol. 17, No. 4(Winter 1993), p. 684.

(14) 독일 베를린대학의 Ralf Rytlewski 교수와의 면담.

(15) 한 통계에 의하면 1989년에서 1992년까지의 3년간 동독지역의 출산율은 60%, 결혼율은 65%가 감소했다고 한다.

자세가 공동체 의식에 기반하고 있지 못하고 극도의 이기주의적 갈등과 투쟁에만 물들어 있는 것을 전제로 한다면 말이다. 이러한 상황에서 북한 주민들이 겪게 될 물질적 고통과 심리적 소외감은 단순히 개인적 차원에서 그치는 것이 아니라 집단적인 방법으로 표출될 수도 있을 것이며 심각한 정치사회적인 문제로 발전할 가능성이 높을 것이다. 독일의 경우에서조차 통일 이후 통합과정에서의 심리적 고통이 네오나찌즘, 극단적 배타주의 등 사회문제로 표출되었던 것이 그러한 예이다. 특히 한국의 통일된 정부가 도덕적 정당성 내지 국민적 지지기반이 약하여 이러한 긴장을 정치적으로 흡수 해결해낼 수 있는 능력이 부족할 때에는 더욱 위기가 증폭될 수밖에 없고 이는 극심한 혼란으로 이어질 것이다.

#### 4. 결 어

통일은 국제정치적인 문제이고 경제적인 문제이지만 동시에 정치경제적인 문제이다. 통일을 위해 한반도 주변국가와의 국제관계를 어떻게 풀어나가고, 물질적인 역량을 어떻게 축적해나가느냐의 문제도 중요하다. 그러나 그것 못지않게 중요한 것은, 통일 이후 통합의 과정에서 어떠한 정치경제의 틀 안에 북한 주민들을 품어낼 것인가하는 점이다. 시장기제의 작동, 사유화 및 산업의 구조조정, 금융체제 및 노동시장의 정비 등의 남북통합과정에서 나타나게 될 북한 주민들의 물질적, 정신적, 심리적 고통의 문제들을 풀어나가기 위해서는 공동체의식에 기반한 정치경제체제의 준비가 필요하다. 이러한 관점에서 볼 때 독일통일의 경험은 우리가 흔히 간과해온 그러나 대단히 중요한 시사점을 제공하고 있다.

독일의 사회적 시장경제체제는 공동체의식에 기반하여 효율성과 복지의 문제를 동시에 해결해나가는 정치경제체제였다. 그들은 이러한 체제를 통일 이후 동독지역에 자신있게 적용하였고, 지금 현재 성공적으로 통합의 부작용을 이러한 틀 안에서 극복해 나가고 있다. 독일식의 조합주의적 자본주의체제를 한국에 이식하는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 그러나 한국의 정치경제체제도 공동체의식에 기반하면서 효율성을 추구하는 새로운 제도적 틀을 나름대로 정형화해나가는 것이 필요하다. 약육강식의 다윈(Darwin)주의적 자유방임에 기반한 자본주의체제가 아니라 공동체의식 위에 노동과 자본, 대기업과 중소기업, 국가와 기업간의 관계가 재정립되고 그 기반 위에서 효율성과 경쟁력을 추구하는 틀이 마련되어야 할 것이다. 이러한 틀을 만들어내고 그 안에서 우리의 삶의 방식이 재정립될 때 우리는 통일 이후 통합과정에서

발생할 문제점들을 그 틀 안에서 용해해나갈 수 있을 것이다.

그러나 새로운 틀이 구현해야 될 공동체 의식은 정부가 도덕적 당위론에 입각하여 사회집단과 국민들에게 강요를 한다고 해서 제고되는 것은 아니다. 그 보다는 정부의 역할 자체에 대한 기본철학이 바뀌어야 된다. 30여년 동안 정부는 고속성장의 이데올로기아래 양적 성장을 주도해왔고 그 과정에서 다른 사회집단들보다 대자본에 편파적으로 유리한 정책을 추구해왔다. 그 결과 양적인 고속성장은 가능했는지 몰라도, 당연히 사회집단간의 공동체의식은 생겨날리 만무했고 삶의 질적 측면도 희생되었다. 따라서 이제는 정부가 지시하고 주도하는 역할보다는 시장경제라는 게임에서 엄격한 중립적인 심판자의 역할로 방향전환할 때이다. 정부가 과거의 국가주도적 역할을 고집하는 한, 그리고 대자본에 편향적인 정책을 지속하는 한, 공동체의식이 민간분야에서 자발적으로 제고되기는 힘들어지고 경제의 질적성장과 경쟁력 향상도 불가능해질 것이다.<sup>(16)</sup> 국가가 사회세력과의 관계에서 중립적인 심판자의 위상을 설정하는 것이 꼭 국가의 역할이 소극적이어야만 한다는 것을 의미하지는 않는다. 시장기능의 유연성과 효율성의 극대화를 자극하고 도와주는, 즉 시장순응적인 국가로의 변화를 위해서는 또 다른 의미의 적극성이 요구된다. 또한 공동체 의식의 제고를 위해서는 국가의 보다 적극적인 복지정책의 실시가 필요하다. 지존과 사건을 초래한 것이 한국적 자본주의의 현실이라는 점을 부정할 수는 없을 것이다. 만일 이러한 자본주의가 남북한 통합과정에서 그대로 북한지역에 확대 적용된다면 독일의 네오나찌즘 정도의 문제가 아니라 감당할 수 없는 엄청난 사회적 위기가 발생할 것이다. 그러한 통일은 우리가 바라던 통일이 아니라 또 다른 형태의 분단과 갈등에 지나지 않을 것이다.

또 하나 우리가 독일 통일의 경험에서 참고로 할 점은 지방자치의 문제이다. 독일의 정치체제는 중앙과 지방정부간의 힘의 균형과 업무분담 위에 전국토가 평균적으로 잘사는 체제를 지향해왔다. 동독의 통합과정에서도 이러한 기존의 지방자치제도가 그대로 적용되었다. 여러가지 문제점이 없는 것은 아니지만 통합과정에서 지방의 이해관계를 반영하는 중간적인 제도장치로서 순기능을 발휘하고 있는 것으로 생각된다. 한국의 경우도 통일에 대비하여 지방자치제도를 정착해나갈 필요가 있다. 지방자치는 민주주의라는 정치이념적인 차원에서뿐만 아니라 경제적인 차원에서 경쟁력 제고의 방안으로 지방자치를 강화해나가고 있는 것이 세계적인 추세이다. 통일이 오기 전에 이러한 제도를

(16) 예를 들어, 포디즘적 생산양식에 대한 하나의 대안으로서 그리고 형평과 효율성의 문제를 어느 정도 동시에 해결할 수 있는 하나의 가능성으로서 학계에서 흔히 논의되고 있는 유연생산방식도, 중소기업의 적극적인 활성화를 고려하지 않고서는 불가능하다.

남한에서나마 확실하게 정착시키는 것이 필요하다. 이러한 지방자치제도는 통합과정에서 북한 주민들로 하여금 정치적 민주주의에 익숙하게 하는 훈련장의 역할을 할 수 있을 것이다. 또한 지방정부가 어느 정도의 실질적인 권한과 업무를 담당하게 되는 경우, 중앙으로 향하는 주민들의 정치경제적 불만을 상당 부분 완충시킬 수 있는 제도적 장치로서의 역할도 감당할 수 있을 것이다. 이와 같은 통일의 준비작업들은 여러가지 측면에서 국민들과 특히 정치가들의 발상의 전환을 필요로 하며, 이것이 없이는 다가오는 엄청난 변화에 적응해나갈 수 없을 것이다.