

평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀

조 민*

- | | |
|--------------------|----------------|
| I. 서론 : 평화경제론의 의의 | III. 평화경제 추진전략 |
| II. 민주평화 VS 시장경제평화 | IV. 결론 |

Abstract

The Peace Economy Theory as the Theoretical Framework of Formation of Economic Community Between South Korea and North Korea.

This article aims to show 'the peace economy theory' as the theoretical framework of formation of economic community between South Korea and North Korea. The Peace economy pursues the interaction or synergy between the peace and economy. Peace economy aims at circulation of peace and economy. Peace economy theory stands on the basis of Free Market (Capitalist) Peace theory contrary to the Democratic Peace. By the free market peace, the pursuit of open free market and economic common interests prevent conflict and

discord between countries and lead to peace. The creation of capitalist free market and common interests make war unnecessary. This theory puts emphasis on the free market, not on democratization in North Korea. This lays emphasis on fusion of the maritime economy and continental economy as pushing forward the strategies for peace economy on the basis of free market peace. And this paper reminds of the 'Development Cooperation' with North Korea.

Key Words: Peace Economy, Democratic Peace, Free Market Peace, Common Market, Common Interests, Perspective on North-East Asia, Development Cooperation for North Korea

* 통일연구원 선임연구위원

I. 서론: 평화경제론의 의의

평화경제론은 평화와 경제의 이중주(二重奏)다. 평화는 남북한 정치군사적 긴장완화의 전제이자 결실이다. 경제는 남북한 공동번영의 추구를 뜻한다. 남북한 공동번영은 남북경제공동체 형성을 통해 성취될 수 있다. 여기서 평화경제론은 정부의 평화번영 정책의 이론적 틀과 비전 위에서 남북경제공동체 형성을 위한 방법론적 열쇠 개념으로 제시되었다. 평화경제는 평화와 경제의 상호작용 또는 상승작용을 추구한다. 그런 점에서 평화경제는 ‘평화와 경제의 선순환’을 지향한다.

평화경제론은 전혀 새로운 개념이다. 남북관계는 경협을 통한 남북한 공동발전의 추구에도 불구하고 정치군사적 문제로 인해 항상 남북관계의 발전이 정체되거나 지연되는 상황이 반복적으로 나타났다. 미국의 동북아 전략에 따른 정치군사 중심적 대북정책과 북한의 체제생존 전략이 맞물리면서 한반도의 긴장과 위기국면이 주기적으로 나타났고, 그에 따라 남북관계의 안정적 발전의 지속적인 추진이 힘들었다. 여기서 다시 한 번 남북경제공동체 형성을 통해 정치군사적 난관을 극복하려는 문제의식이 태동하게 되었다. 이를테면 남북한 간 공고한 경제적 유대 또는 경제적 공동체를 형성함으로써 평화를 정착시킬 수 있다는 입장의 발로다. 이는 사실 오래된 발상이면서도, 새로운 형태의 발상의 전환을 함축하고 있다.

한반도의 평화와 번영은 우리의 국가 목표이다. 이를 위해서는 남북 간 갈등과 분쟁의 소지를 없애고 공고한 평화 상태를 구축해야 한다. 여기에는 서로 인식론적 기반을 달리하는 평화론으로 ‘민주평화론’과 ‘시장경제(자본주의)평화론’이 제기될 수 있다.¹ 전자는 평화사상과 관련하여, “민주국가끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다”는 명제로 커다란 호응을 받았다. 후자 즉, 자본주의(시장경제)평화론은 민주평화론을 비판하면서 자본주의적 시장경제를 통한 평화의 확대를 주장하고 있다. 민주평화론과 시장경제평화론은 서로 대립적이거나 양자 모두 한반도의 평화구축 과정에 상당한 시사점을 제공한다는 점에서 깊이 있는 통찰이 필요하다.

본고 제II장에서는 평화경제론의 이론적 배경은 시장경제평화론에 닿아 있음을 밝히고자 했다. 민주평화론은 학문적 발견과는 달리 부시 행정부에 의해 오

¹ 본고에서 자본주의평화론과 시장경제평화론은 유사한 개념으로 사용한다.

독(誤讀)되고 있다. 부시 대통령은 ‘민주주의와 자유’의 이념으로 세계를 관리하겠다는 의지를 드러냈다. 그럼에도 본고에서는 미국의 무력개입으로 민주주의를 성취한 경우는 아주 드물다는 사실을 검토했다. 사실 클린턴 행정부도 냉전의 승리로 이끈 민주주의 이념에 도취되었던 것은 마찬가지였다. 다만 반공·냉전 승리의 여파로 아직 본격적인 도전 세력을 만나지 못했던 시기에 민주주의는 무력개입과 정권교체의 도구로 활용될 단계가 아니었을 뿐이다. 이러한 민주평화론은 한반도의 평화와 관련하여 대북정책의 주된 방향이 되어야 한다는 주장의 인식론적 배경이 되고 있다.

시장경제평화론은 개방적인 시장과 경제적 공동이익의 추구가말로 국가 간 갈등과 분쟁을 방지하고 평화로 이끈다는 주장이다. 지난 60여 년 동안 선진자유시장경제국가 간 전쟁은 없었다. 이는 정치에 선행하는 경제우선 논리로, 경제결정론적인 것은 아니지만 자본주의적 공동시장과 공동이익의 창출은 전쟁 자체를 불필요한 것으로 만든다는 논리다. 나아가 민주평화론에서 말하는 민주화 주장과는 달리, 선(先) 자유시장·후(後) 민주화를 강조하는 입장이다.

제Ⅲ장에서는 평화경제의 추진전략으로, ‘선(先)시장경제·후(後)민주화’ 원칙 위에서 해양경제와 대륙경제의 융합을 강조하였다. 그리고 실천전략으로 한반도 북부지역의 전략거점 중심의 접근과, 남북한 중심의 협애한 시각을 넘어 동북아 전망 속에서의 추진, 여기에서 개발협력 방식의 대북 진출을 검토했다.

Ⅱ. 민주평화 VS 시장경제평화

1. 민주평화(Democratic Peace)

“민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다”(Democracies almost never fight each other). 이는 널리 알려진 민주평화의 명제이다. 민주평화론은 민주국가 상호간 전쟁은 없다는 사실을 역사적 사례를 통한 경험적 연구로 증명하였다. 민주평화론에 의하면, 어떤 국가든 민주적일수록 그 나라는 대개 평화지향적이고 대외관계에서 전쟁을 회피하려 한다. 이러한 민주평화론은 한반도의 평화 문제에 대한 인식론적 배경의 한 축을 형성하고 있다.

뱁스트(D. Babst)는 1789년부터 1941년까지 116개의 전쟁 사례를 분석하면서

민주국가간의 전쟁은 거의 없었다는 경험적 사실을 밝혔다.² 그리고 러멜(R. Rummel)은 자유주의국가 간의 전쟁은 드물었다는 연구결과를 제시하였고³, 오웬(J. Owen)에 따르면 자유주의가 민주적 평화를 낳는다.⁴ 이러한 민주평화론은 다른 정부 형태보다 공화정이 평화적이라는 칸트(I. Kant)의 평화사상에 닿아 있다. 칸트는 자유, 대의정부, 권력분립 등을 공화정의 기본요소로 규정하였다. 칸트의 영구평화는 그러한 공화제적 요소와 더불어 통상과 자유무역을 구현하는 세계보편법과 공화정 국가 간 국제법적 조약에 의해 수립된 ‘평화연합’(pacific union)을 추구한다. 이처럼 칸트의 평화의 조건으로서 공화정의 이념은 현대의 민주평화론의 토대가 되었다.

그렇다면 왜 민주국가 상호간에는 전쟁이 없는가? 어느 국가건 전쟁은 궁극적으로 통치엘리트층에서 결정한다. 그러나 민주국가의 지도자들은 전쟁을 통해 얻을 수 있는 인센티브가 거의 없다.⁵ 민주국가에서 국민의 희생을 요구하는 전쟁은 지도자의 자의적 판단과 독단에 의해 결정되기 어렵다. 국민여론이나 비판적 언론, 그리고 비평화적 수단에 의한 분쟁해결 방식의 대가에 대한 책임을 의식하지 않을 수 없기 때문이다. 민주국가에는 폭력적 갈등 상황을 예방하고 서로 전쟁을 할 필요가 없는 문화와 규범, 그리고 제도적 기반이 존재한다.⁶ 독재국가나 비민주국가의 지도자들이 대외 전쟁을 통치의 수단으로 활용하려는 유혹에 빠지기 쉬운데 비해, 민주국가는 전쟁을 피하면서 분쟁을 해결할 수 있는 다른 평화적 수단들이 많다. 이와 더불어 민주국가끼리는 전쟁을 해서는 안 된다는 규범을 서로 존중하고 따른다. 이런 까닭에 민주평화론은 민주국가가 많으면 많을수록 서로 적대적인 국가들은 적어지고 보다 광범한 평화지대가 확산될 수 있다고 믿는다.

² Dean Babst, “A Force for Peace,” *Industrial Research* (April 1972), pp. 55~58.

³ R. J. Rummel, “Libertarianism and International Violence,” *Journal of Conflict Resolution*, 27, 1(1983), pp. 27~71.

⁴ John M. Owen, “How Liberalism Produce Democratic Peace,” *Debating the Democratic Peace*, edited by Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller (the MIT Press, 1996), pp. 116~154.

⁵ Mintz, Alex, and Nehemia Geva, “Why Don’t Democracies Fight Each Other? An Experimental Assessment of the ‘Political Incentive’ Explanation,” *Journal of Conflict Resolution*, 37, 3(1993), pp. 484~503.

⁶ Bruce Russett, “Why Democratic Peace,” *Grasping the Democratic Peace - Principles for a Post-Cold War World* (Princeton University Press, 1993), pp. 35~40.

가. 민주평화와 미국

미국의 존재는 민주평화론의 명제를 아주 곤혹스럽게 만든다. 냉전시대로부터 지금까지 세계의 모든 군사개입은 대부분 미국이 치른 대외전쟁이었다. 미국이 제2차 대전 후 사회주의국가나 독재국가들과 치른 전쟁을 제외하더라도, 제3세계의 민주정부를 전복시키기 위해 무력으로 비밀리에 개입한 사례는 얼마든지 있다. 1953년 이란, 1954년 과테말라(다시 민주화될 가능성을 차단하기 위해 케네디가 군사쿠데타를 지원했던 1964년), 1957년 인도네시아, 1961년 브라질, 1973년 칠레, 1981년 니카라과 등에서 미국은 은밀한 형태로 합법적인 정부를 폭력으로 전복시켰다. 그 후에도 지금까지 다양한 방식으로 군사적 개입을 자행함으로써 미국은 겉으로는 민주주의를 내세우면서 실제로는 미국의 이익 또는 미국 기업의 이익에 반하는 어떠한 민주정부도 용납하지 않았다.⁷

이처럼 민주평화론은 미국의 음모적이고 은밀한 군사개입 사례까지 모두 포괄할 수 있는 설명력을 지닌 것은 아니다. 그럼에도 민주평화론의 ‘민주적일수록 평화지향적이다’는 명제는 경험적 측면에서 여전히 유효하다고 주장한다. 즉, 민주평화론은 산업화되고 정치적 안정을 구가하는 민주국가들 상호간의 공개적이거나 대규모 전쟁은 없다는 사실을 강조하기 때문이다. 달리 말해 비록 프랑스가 미국을 따르지 않고 종종 반미 성향을 보이더라도 산업화되고 민주국가인 미국과 프랑스 사이의 전쟁을 상상하기 어렵다는 말이다.

민주평화론은 냉전체제가 붕괴된 1990년대 초기의 평화연구에서 상당한 관심을 끌었다. 그러나 냉전시기 민주국가 간 분쟁 발생이 현저히 낮았다는 사실은 국가 간 유사한 체제 덕분인지 그와 달리 공통의 이익 때문인지는 뚜렷하지 않다. 그러한 맥락에서 당시 클린턴 행정부의 대외정책으로 민주주의의 확산을 위한 ‘확장’(enlargement) 전략은 잘못된 가정에 근거하고 있다는 비판도 제기되었다. 민주주의 확장 정책이 분쟁의 위험성을 없앨 수 있을 것이라는 가정에 대해 충분히 실증적인 증거는 발견할 수 없다. 그리하여 클린턴 행정부의 대외정책의 방향은 오히려 국가 간 공동이익(common interest)의 창출을 모색하는 데로 맞춰져야 한다는 대안적 주장이 나타났다.⁸ 이는 본고에서 앞으로 검토할 자본주의 평화론의 싹을 보여준다.

⁷ 노암 촘스키 저, 김보경 옮김, 『미국이 진정으로 원하는 것』 (한울, 1993), pp. 36~114.

⁸ Henry S. Farber and Joanne Gowa, “Politics and Peace” *International Security*, Vol. 20, No. 2(Fall 1995), pp. 123~146.

민주평화론은 실증적 측면 못지않게 규범적 가치를 지닌다. 민주평화는 하나의 자기충족적 예언 효과를 지닌다. 인간의 규범이 행동을 규제한다면 규범의 반복은 규범의 실현을 가능케 한다. 즉, 민주국가 상호간 전쟁을 하지 않는다는 명제를 규범화함으로써 실제로 민주국가끼리 전쟁은 불가능해질 수 있다. 이런 점에서 냉전체제 붕괴 후 민주주의의 보편화에 상응하여 세계적 수준에서 민주국가 상호간의 군사적 대립과 전쟁의 가능성은 상대적으로 줄어들 것이라는 기대가 나타날 수 있었다.⁹

그런데 ‘민주국가 상호간 전쟁은 없다’는 명제는 무엇을 말해주는가? 그것은 국가 간 평화의 조건에 대한 메시지로 읽힐 수 있다. 민주평화론에 따르면, ‘평화의 조건은 독재국가나 비민주국가들이 민주국가로 전환되는 데에 있다’는 암묵적 명제가 도출된다. 바로 이 점이 민주평화론에 함축된 핵심적 내용이다. 또한 여기에 미국 중심의 세계질서 구축과정에서 민주평화의 오역(誤譯)의 계기가 도사리고 있다.

나. 민주주의를 내세우는 군사개입의 기만성

‘민주주의와 자유’의 확산! 부시 행정부의 미국은 민주주의와 자유를 대외정책의 기본원칙으로 천명하였다. 미국의 역사를 새로 쓰게 된 ‘9·11’을 계기로 부시 행정부 제1기는 대외정책의 모토로 ‘테러와의 전쟁’을 선언했다. 그러나 미국의 일방주의는 ‘테러와의 전쟁’에서 오히려 동맹과 이웃을 잃었다. 이에 제2기 부시 행정부는 이른바 ‘민주주의와 자유’를 대외정책의 기치로 내걸었다. 이처럼 민주주의 문제가 이론적 영역을 떠나 실천적 정책으로 표방되자, 마치 미국의 대외정책이 민주평화론의 반영인 것처럼 여겨지면서 민주평화론은 도마에 올랐다.

러셋(B. Russett)은 부시 대통령이 민주평화론을 완전히 잠쳐놓았다고 성토했다.¹⁰ 민주평화론은 전쟁을 반대한다. 더욱이 미국과 같은 강대국의 외부로부터의 군사적 개입에 의한 정권교체(regime change) 방식을 수용하지 않는다. 평화는 마땅히 평화적 수단과 방법에 의해 추구되어야 한다. 따라서 평화 구축을 위한 민주정부의 수립을 말한다고 하더라도 군사 행동과 같은 무력적이고 비평화적 방식은 결코 인정될 수 없다는 것이다.

⁹ 최상용, “현대의 민주평화사상,” 『평화의 정치사상』 (나남출판, 1997), pp. 267~276.

¹⁰ Bruce Russett, “Bushwhacking the Democratic Peace,” *International Studies Perspectives* (2005), 6, pp. 395~408.

부시 대통령은 사담 후세인의 대량살상무기(WMD) 개발·보유를 확신하고 그러한 무기들이 알 카에다 등 테러단체에 넘어가 미국을 비롯한 동맹국들이 심각한 위협에 빠지기 전에 먼저 선제공격을 하지 않을 수 없다고 하여 이라크 침공을 정당화했다. 미국의 선제공격론은 새로운 것은 아니다. 냉전시대 이 논리는 적어도 ‘몇 시간 혹은 며칠 내’에 핵공격이 있을 것이라는 아주 임박한 상황에 대한 대응논리로 주장되었으나, 미국의 선제공격으로 시작된 이라크 침공은 그러한 임박한 위기징후와는 전혀 무관한 상황이었다. 부시 행정부는 임박성에 대한 일언반구도 없이 냉전시대의 억제독트린조차 내팽개쳤다. 그 후 대량살상무기가 존재하지 않았다는 사실이 밝혀졌고, 전쟁비용이 천문학적으로 증대되자 이라크 침공을 정당화하기 위한 사후조치로 마치 민주평화론을 연상시키는 듯한 ‘민주주의와 자유’를 들고 나왔다. 이라크 정권교체를 위해 부시 행정부의 외부개입 모델로 주장된 정권교체론은 민주평화론에서 말하는 민주화와는 전혀 상관없다. 이처럼 민주국가가 독재국가나 전제국가에 비해 전쟁 동원능력이 훨씬 뛰어난 경우, 강대국 민주국가는 광범한 차원에서 국제적 이해관계와 개입 능력으로 약소국 민주국가 보다 국제분쟁에 자주 개입하는 경향을 보인다.

군사적 무력개입과 민주주의와의 관련성에 대한 페스니(M. Peceny)의 연구 결과가 시사하는 바는 무척 크다. 1898년에서 1992년까지 90회에 달하는 미국의 무력개입 사례를 살펴보면 두 국가는 민주정부에서 오히려 비민주정부로 전락하였고, 무력개입 후 14국은 민주국가로 전환하였으나, 대부분의 국가는 10년이 지나서도 여전히 민주국가로의 전환과정에 놓여있었다.¹¹ 이 사례 연구를 통해 무력개입의 85%는 민주주의 증진과는 직접적인 상관이 없는 것으로 드러났다.

한편 1946년에서 1996년 사이 미국, 영국, 프랑스가 개입한 92회의 군사개입 사례의 결과를 밝힌 페스니의 후속 연구도 주목할 만하다. 영국의 무력개입의 경우, 우호적인 정권을 지원하기 위한 개입이든 정권교체를 위한 적대적 개입이든, 정치적 자유를 가져온 사례는 전혀 없었고 이전보다 민주주의의 질적 저하가 초래된 사례도 많았다. 프랑스의 무력개입은 초기에는 난폭하고 비민주적인 통치자들을 지원하는 형태를 띠었다가 나중에는 보다 민주적인 정권을 지지하는 태도를 보였다. 미국은 영국과 프랑스와는 달리, 우호적인 정권을 지원하기 위해 개입한 경우에도 긍정적인 결실을 얻지 못했다. 정권교체를 위한 미국의

¹¹ Mark, Peceny, *Democracy at the Point of Bayonets* (Pennsylvania State University Press, 1999), p. 195.

무력개입 패턴은 독재정권 축출 후 곧 자유화 조치를 취하지만 민주화 프로젝트가 지속적으로 가동되지 않을 경우 대개 실패하고 말았다. 물론 지속적인 민주화 프로젝트가 반드시 성공을 보장하는 것도 아니지만, 이 시기 미국의 무력에 의한 자유주의적 개입은 거의 실패한 것으로 판명되었다.¹² 이와 함께 미국이 평화유지, 인도주의적 사명, 통상금지, 국경통제, 그리고 군사훈련 등 전쟁과 관련된 광범한 활동을 포함한 228회의 군사작전을 검토한 연구에서 흥미로운 결론이 도출되었다. 즉, 정권교체 불가능 사례 42%, 민주주의 악화 사례 30%, 그리고 민주주의 개선 사례는 28%에 불과한 것으로 나타났다.¹³

군사적 무력개입의 명분으로 민주주의를 내세우는 것은, 다양한 실증적 연구 결과가 말해주듯이, 기만적이다. 민주주의 경험이 부재한 국가는 군사개입 후 민주국가로 전환되기 쉽지 않으며 특히, 개입 전후 내전을 겪은 나라들은 더욱 민주화되기 어렵다. 민주정부를 세우기 위해 타깃으로 삼은 정권을 축출하더라도 그 과정에서 전쟁을 치르게 되면 전보다 한층 전제적인 정권이 들어설 가능성이 높다. 군사개입은 힘에 의한 민주주의를 강요하지만 결국 실패로 돌아가고, 성공의 경우도 인명과 재산상의 엄청난 비용을 치른다. 힘에 의한 민주화는 도덕적으로 아주 위험한 논리가 아닐 수 없다.

2. 자본주의평화(Capitalist Peace)=시장경제 평화

고전적 자유주의 이론에서 두 갈래의 평화론이 나온다. 하나는 정부의 역할과 형태에, 다른 하나는 자유시장과 사적소유에 평화의 초점을 맞춘다. 전자는 특히, 칸트(I. Kant)의 평화사상의 핵심적 내용으로, 국제정치학의 집중적인 조명을 받았다. 정부의 형태와 평화와 관련하여, 공화정이 다른 정부 형태보다 전쟁 성향이 덜하다는 칸트의 주장은 사실 검증되지 않았다. 그 후 평화 연구에서 민주주의는 폭력을 사용할 준비가 부족한 것은 아니나, 서로 좀처럼 싸움을 하지 않는다는 사실을 발견했다. 이는 ‘민주평화’로 주장되었다. 그러나 민주평화는

¹² Mark, Peceny and J. Pickering, “Foreign Democracy at Gunpoint,” *Forthcoming in International Studies Quarterly*. 08-Feb-2006 16:11 111K <http://www.k-state.edu/polsci/fac/pickering>.

¹³ John A. Tures, “Operation Exporting Freedom: The Quest for Democratization via United States Military Operation,” *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 6(2005), pp. 97~111.

개발도상에 있는 민주국가가 개발도상에 있는 독재국가보다 전쟁 성향이 더 높다는 점도 밝혔다.

자유주의 정치경제학은 자유시장과 번영의 전망 위에서 평화 창출의 가능성을 모색한다. 몽테스큐(Montesquieu), 스미스(Adam Smith), 콕든(Richard Cobden), 앤젤(Norman Angell) 등의 학자들은 전쟁 발생의 조건과 관련하여 자유시장은 자유국가에 대해 일정한 규정력을 지닌다는 사실을 오래 동안 관찰해 왔다.

자본주의는 전쟁 호소력을 없애거나 또는 전쟁이 필요 없는 조건을 창출함으로써 국가 간 협력을 진작시킨다. 자유시장은 때때로 소소한 분쟁이 발생하기도 하지만, 국가 간 경쟁을 위한 새로운 영역을 창출한다. 경제적 자유로 인한 무역과 통상의 증대는 국제관계의 전환을 가져온다. 군사적 행동이나 영토점령은 고비용에다 실익이 없다. 현대경제에서 국가의 부는 농업사회나 초기 산업사회와 달리 더 이상 강탈로 얻을 수 있는 것은 아니다. 이처럼 민주평화가 칸트의 공화정의 이념 위에서 민주주의를 평화의 조건으로 파악하였다면, 자유시장과 자본주의적 방식을 통한 ‘평화경제론적’ 접근은 자유주의 정치경제학의 계보에서 연원한다.

가. 선진 자유시장(Free-Market)경제국가 간 전쟁부재

평화는 민주주의의 문제인가 그렇지 않으면 경제적 자유의 문제인가? 이에 대해 가츠크(E. Gartzke)는 경제적 자유는 분쟁을 줄이고 전쟁을 막는다는 이른바 ‘자본주의 평화’를 주창한다. 경제적 자유와 평화와의 뚜렷한 상관성을 밝힐 수 있는 수단과 증거는 충분하다. 가츠크는 ‘민주주의’와 ‘경제적 자유’의 두 개의 변수를 통계적 방식의 모델 개발을 통해 각각의 변수와 평화와의 상관관계를 실증적으로 검증하였다. 그는 국가 간 무력분쟁(MIDs: Militarized Interstate Disputes)에 대한 ‘경제적 자유’의 효과와 ‘민주주의’ 효과를 다층적 통계처리 방식을 활용한 분석을 통해 자유시장이 평화를 촉진시킨다는 검증 결과를 제시하였다.¹⁴

여기서 아주 흥미로운 두 가지 연구 결과가 제출되었다. 하나는, 국가 간 평화

¹⁴ Erik Gartzke, “Economic Freedom and Peace,” James Gwartney and Robert Lawson with Erik Gartzke, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report* (The Fraser Institute: Vancouver, B. C), pp. 29~44.

를 진작시키는 데에 있어서, ‘경제적 자유’가 ‘민주주의’보다 평화에 대한 잠재력이 50배 이상이나 높게 나타났다. 다른 하나는, 민주주의는 평화에 대한 중요영향력을 지니지 못하고 있음에 비해, 경제적 자유의 수준이 아주 낮은 국가들은 경제적 자유의 수준이 아주 높은 국가들보다 국가 간 분쟁 경향성이 14배나 많다는 사실이 밝혀졌다. 무력분쟁의 분석에 동맹국들, 핵억지력, 그리고 지역적 차이 등을 포함한 여타 변수들이 고려되었는데, 무력분쟁의 요인이 변화하더라도 경제적 자유와 평화와의 상관성은 유지되었다. 따라서 평화와의 관련성에서 민주주의의 유용성보다는 경제적 자유의 문제가 결정적인 영향력을 지닌다는 사실이 판명되었다.

지난 60여 년 동안 선진국들은 서로 싸우지 않았다. 그러나 역사적으로 강대국들은 매우 높은 전쟁 성향을 드러냈다. 그러므로 민주국가들은 서로 싸우지 않고, 민주주의는 평화를 증진시킨다는 민주평화는 더 이상 올바른 명제는 아니다. 더욱이 민주국가끼리 전면전으로 치닫는 전쟁도 종종 발생했다. 그런데 최근 풍요한 민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다는 사실이 밝혀졌다. 가난한 민주국가는 전쟁이 일어날 때 마치 비민주국가처럼 행동한다. 민주주의는 물론 바람직하지만, 민주적 대외정부의 대외정책들이 직접적으로 국제평화에 기여하는 것은 아니다. 그런 점에서 변명은 평화를 가져올 뿐만 아니라 안정적 민주주의를 뿌리내리는데 필수불가결한 요소로, 미국을 비롯한 선진제국의 최선의 대외정책은 자본주의를 확장시키고 고양시키는 데 있다고 하겠다.

한편 ‘자본주의평화’는 분쟁 형태로 나타난 국가 간 알력이나 우발적 사태에 맞닥뜨린 국가 간 위기행태(ICB: Interstate Crisis Behavior)의 분석을 통해서도 이와 유사한 결론에 도달했다. 즉, 경제적 변수들이 그전까지는 민주주의 문제로 여겼던 분쟁 행태의 변화를 설명해준다는 사실을 밝혔다. 그 결과 민주주의 문제라기보다는, 자본주의가 자유로운 평화를 책임질 수 있다는 사실을 재확인하였다.¹⁵ 자본주의평화 즉, “높은 수준의 경제적 자유를 향유하는 국가끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다”는 명제는 큰 설득력을 얻고 있다.

자본주의평화에 의하면, ‘민주평화’는 경제적 자유와 정치적 자유를 혼동한 데서 비롯되었다. 국가주의적 중상주의로부터 하이테크 자본주의로의 전환은 전

¹⁵ Erik Gartzke and J. Joseph Hewitt, “International Crisis and the Capitalist Peace: Are Democracies Really Less Likely to Fight Each Other?,” 12 December 2005. http://www.columbia.edu/~eg589/pdf/icbfutilitywar_012006.pdf

쟁의 배후에 작용하는 경제논리를 변화시켰다. 시장은 전쟁을 무의미하게 만드는 경제적 기회를 창출한다. 영토 확장은 더 이상 부를 축적하는 최선의 방도가 될 수 없다. 자본시장의 자유로운 흐름과 세계화는 모든 국가들을 끌어들이면서 동시에 전쟁으로 인한 정치적 불안정이 무역과 투자를 억제하기 때문에 군사적 갈등은 경제적 고비용을 치를 수밖에 없게끔 만든다. 이러한 경제적 추세가 전쟁을 막는데 충분하지는 않지만, 그렇다고 민주주의가 그러한 역할을 할 수 있는 것은 아니다. 민주국가끼리 통상 서로 싸우는 것은 아니지만, 민주국가들도 전쟁을 한다는 사실은 분명하다.

그렇다면 자유시장은 어떤 측면에서 평화에 기여하는가? 자본주의는 시장기능과 자유로운 교환 그리고 사적 소유와 법률적으로 자유로운 개인을 바탕으로 하는 체제로, 사적 소유와 자유로운 개인은 이를 인정하는 국가와 정치체제의 보호가 있어야 존재할 수 있다. 그러한 자본주의는 무한한 번영을 낳는 기제일 뿐만 아니라 경제적, 사회적 그리고 정치적 변화의 혁명적 원천이다. 현대 국가는 시장경쟁과 효율적인 생산을 통해 번영을 이룬다. 과거처럼 다른 나라를 정복하거나 영토 침탈로 얻을 수 있는 전리품 형태의 부는 더 이상 가능하지 않다. 자유시장경제에서 전쟁은 승리자나 패배자 모두에게 엄청난 손실만 안겨준다. 자본스톡은 회복되더라도, 효율적인 생산을 위해 소유권과 그리고 승리자 측에만 유리하게 조정될 수 없는 시장참여자들의 자유로운 결정권이 요구된다. 이처럼 경제적 자유가 반드시 평화를 보장하는 유일한 요소는 아니지만, 경제적 자유는 전쟁의 가능성과 필요성을 크게 축소시키는 데 기여한다.¹⁶

이러한 자본주의평화도 보다 면밀한 관찰이 요구된다. 경제적 자유를 안정적으로 제도화시키지 못한 신흥민주국가는 오히려 신흥독재국가보다 더욱 호전적인 형태를 띠기 때문이다. 또한 자본주의라는 용어는 민주주의가 대중적인 호감을 얻는데 비해, 속물적인 이미지를 극복하기 어려운 문제도 있다. 그러나 최근 몇 십년동안 많은 사람들이 세계평화에 있어서 자유시장의 ‘보이지 않는 손’의 장점을 재발견하기 시작했다. 따라서 시장 확대와 개발을 통해 자본주의평화에 적극적으로 투자할 필요가 있다.

¹⁶ Erik Gartzke, "Future Depends on Capitalizing on Capitalist Peace," October 18, 2005. <http://www.cato.org>.

나. 선(先)자유시장 · 후(後)민주화

자본주의평화에 의하면, 경제는 정치에 선행한다. 민주주의는 분명히 많은 장점이 있으나, 민주주의를 증진시키기 위해 미국이 취한 정책적 조치들은 민주화 대상국가의 국민들에게 실질적 혜택이 주어질 때 정당화될 수 있다. 민주화를 통한 평화증진 정책은 신중한 주의가 필요하다. 우선 자유시장의 확산을 통해 평화의 토대를 구축한 다음, 자유시장을 민주주의를 지원하는 방향으로 활용할 수 있다면 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 중동이나 전제정부의 지배 하에 놓인 여타 지역에서 민주화를 통해 평화를 진전시키려는 노력은 바람직한 결과를 기대하기 어렵다.

고전적 자유주의자들이 일찍이 제국주의를 극복하는 대응논리로 제시한 자유시장론에 뿌리를 둔 자본주의평화는 새로운 이론은 아니다. 불행하게도 제1차 세계대전은 국가 간 평화는 무역증대 만으로 충분하지 않다는 사실을 보여주었다. 경제적 파멸이 내다보이는데도 민족주의, 인종적 증오심, 그리고 안보에 대한 공포 등이 결합되어 시장의 힘을 짓밟았다. 그러나 양차 세계대전 후 산업화된 민주국가들 사이에서 더 이상 전쟁은 일어나지 않았다. 그러한 분위기에서 어떠한 정치체제보다 공화정이 보다 전쟁을 회피하는 경향이 있다는 칸트의 평화사상의 메시지가 널리 수용될 수 있었다. 칸트의 공화정의 평화사상은 오늘날 독재국가를 민주국가로 전환시키면 분쟁을 줄일 수 있다는 민주평화에 대한 추론을 가능케 했고, 그러한 인식이 미국 정책결정자들로 하여금 이라크 침공을 고무시켰다. 그러나 부시 대통령의 민주주의 확산이 전쟁을 억제한다는 인식에 기반한 대외정책은 이라크에서 심각한 좌절을 겪고 있다. 부시 행정부는 ‘자본주의평화’에 의한 자유시장의 확대가 평화와 테러리즘의 근절에 보다 중요한 요인임을 인식해야 할 필요가 있다.¹⁷

국가 간 평화 창출에 있어 민주주의가 결코 무가치하다는 것이 아니다. 그러나 민주주의 스스로 평화를 가져오지는 않는다. 그렇다고 믿는 것은 위험하다. 분쟁에서 해방된 세계를 만드는데 만병통치약은 없다. 세계평화는 또한 경제적 자유만으로도 성취될 수 없다. 자유가 국가 간 우호를 보장하는 핵심 고리라고 말하는 것은 자유주의적 낙관론의 입장을 되새기는 것에 불과하다. 지난 세기 전쟁은 가장 자유로운 국가들 사이에서 일어났다. 그러나 최근 세계화 추세 속

¹⁷ Doug Bandow, “A Capitalist Peace? Markets, more than democracy, may be the key to preventing war,” October 26, 2005. <http://www.reason.org/phprint.php4>

에서 경제적 자유의 경향성은 한층 강화되고 특히, 평화와 경제적 자유의 상관관계가 더욱 뚜렷해지면서 자본주의의 세계화와 자유시장의 확산으로 비평화적 폭력이 점점 더 어려워지는 상황이 창출되었다.

자본주의평화는 얼핏 모순적으로 보일 수도 있다. 기업들은 마치 전쟁에 비견될 만큼 무한 경쟁에 돌입하기 때문이다. 그러나 아담 스미스는 관료적 규제와 간섭에서 벗어난 사적 이윤추구야말로 국가통제보다 훨씬 더 공공선에 기여할 수 있다는 통찰력을 보여주었다. 마치 ‘보이지 않는 손’(invisible hand)처럼 행동하는 시장의 힘은 생산을 위한 무한한 잠재력을 해방시키고 특히, 오늘날 대부분의 국가의 외교정책에서 이러한 보이지 않는 손이라고 할 수 있는 시장의 힘이 상당한 역할을 수행하고 있다.¹⁸ 자본주의평화론은 간혹 변영이 무익한 침략행위로 나타나는 경우도 있으나, 세계시장은 인간의 의지로 어쩔 수 없었던 전쟁메커니즘에 대해 새로운 대안을 제시한다. 경제적 자유가 꽃핌으로써, 비록 경제적 자유를 인간 탐욕의 발로라고 빈정대더라도, 인간의 본성에 영원히 내재한 문명 그 자체의 산물인 전쟁의 불꽃이 비로소 꺼지기 시작했다고 주장한다.

III. 평화경제 추진전략

남북경제공동체 형성 문제는 결코 새로운 전략은 아니다. 그러나 남북 경제협력을 통한 남북한 공동번영의 일관된 의지와 정책적 추진에도 불구하고 획기적인 진전을 보지 못하고 있다. 남북관계는 그동안 상당한 정도로 발전적인 변화를 이루었다. 인적·물적 교류는 양적 측면에서 크게 증대되었고 북한의 대남 도발 가능성은 현저히 낮아졌다. 그러나 1994년 제네바 합의로 통합되었던 북한 핵문제가 2002년 다시 불거지면서 한반도의 공고한 평화상태의 구축은 지연되고 있다. 이러한 상황 속에서도 개성공단 사업의 본격적인 가동과 함께 새로운 남북경협시대의 도래를 기다리고 있는 중이다.

북한은 핵보유를 기정사실화하고 국제적으로 공인받기를 바란다. 북한은 이러한 전략에서 미국과의 협상을 시도하여 제4차 6자회담(2005.9.19)의 공동성명을 이끌어냈다. 그러나 핵문제 해결의 원칙적 합의에도 불구하고 북핵 문제의

¹⁸ Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” *A Journal of Political and Economic Affairs* (Summer 2003 Vol. 57, No 3), pp. 643~656.

조속한 해결을 기대하기는 쉽지 않다. 최근 미국의 대북정책은 인권, 위폐, 마약 등의 문제로 대북압박을 가하면서 북핵문제보다 더욱 포괄적인 북한문제로 옮겨가는 모습이다. 미국은 북한을 ‘악의 축’이니, ‘폭정의 전초기지’니 하면서 북한과의 진지한 협상을 거부하였다. 반면 북한도 선(先)체제보장 요구가 수용되지 않는 한 핵을 포기할 수 없으며, 그들 식대로 대응하겠다는 입장이다. 북한의 핵은 체제수호용으로 경제적 대가로 해결할 수 있는 사안이 아니다.

북핵 문제로 인한 북·미관계의 교착국면에 대해 문제의 책임 소재와 접근방식에서 각각 상이한 입장의 차이를 보여준다. 즉, 미국 부시 행정부는 앞에서 검토한 이른바 ‘민주평화’의, 사실 민주평화론자의 입장에서는 부시 대통령이 그들의 논리를 왜곡했다고 비난하지만, 입장에서 북한문제의 가닥을 잡고가고 있다. 다른 한편 민주주의와 인권 등의 정치적 접근 방식과는 달리, 북한의 개혁개방을 유도할 수 있는 경제협력과 경제적 유대 형성을 통해 북한의 체제 불안감을 해소시키면서 북한을 개방사회의 일원으로 끌어 들여야 한다는 입장도 주목된다. 이는 정치에 선행하는 경제 논리를 중시한다. 여기서 “평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”의 구상이 제시되었다. 이처럼 평화경제론은 민주평화와 대립되는 자본주의평화의 지평 위에서 북한문제와 남북한 공동의 미래를 조망하고 있다.¹⁹

1. 평화경제 추진방향

가. 선(先) 시장경제평화· 후(後) 민주화

자유시장과 번영은 국가 간 갈등의 소지를 줄여 전쟁 유혹을 극복하고 평화분위기를 고양시킨다. 민주주의는 외부로부터 전쟁이나 안보 위협이 없어야 번성할 수 있다. 그런 점에서 민주평화론자도 순수한 민주주의 문제만이 아닌, 경제적 상호의존성과 국가 간 분쟁 사이의 상호연관성에 주목하는 모습을 보여주고 있다.²⁰ 이를테면 외부로부터 ‘떠밀린’ 민주화가 국가 간 갈등의 소지를 줄이

¹⁹ David H. Bearce & Sawa Omori, “How Do Commercial Institutions Promote Peace?,” *Journal of Peace Research*, Vol. 42, No. 6, November 2005, pp. 659~679.

²⁰ John R. Oneal and Bruce Russett, “Causes of Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992,” (July 1, 2001), *2001 Annual Meeting of the American Political Science Association*, San Francisco, CA. <http://www.yale.edu/>

기보다는 경제발전, 시장통합 등의 경제적 요인이 평화에 긍정적인 역할을 하게 된다.

북한의 경우 외압에 의한 민주주의보다 더 나은 대안은 평화적 인센티브에 의한 자발적 변화를 유도하는 데 있다. 과거 미국이 한국과 필리핀 등 제3세계의 독재자들에게 억압적인 통치를 자제하도록 설득하는데 중요한 역할을 수행했고 그리고 선진 유럽 국가들은 동구와 구소련 국가들에게 충분한 지원을 아끼지 않았듯이, 지원과 경제협력을 통한 북한의 민주주의적 전환을 추구하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 UN 등의 국제기구(IGOs)와 비정부기구(iNGOs) 등의 중립적인 국제조직의 긍정적 역할을 기대할 수 있을 것이다. 따라서 북한의 체제 문제에 대해서는 보다 신중하게 접근하면서, 먼저 대규모의 경협을 통한 남북경제공동체의 형성에 전력을 기울여야 할 것이다. 그런 까닭에 평화경제 추진 방향은 ‘선(先)자본주의평화·후(後)민주화’로 나아가야 한다.

나. 지평(地平)의 확대: 해양경제와 대륙경제의 융합

평화경제는 남북한 관계를 넘어 동북아의 지평 위에서 접근해야 한다. 남북경제공동체 형성을 위한 평화경제는 남북한 두 경제 주체만으로는 이룰 수 없다. 경제는 평화 즉, 정치적·군사적 문제와 불가분의 관계로, 한반도 경제공동체는 동북아 역내 국가들의 정치적, 군사적, 경제적 이해관계와 무관한 독립적 단위로 정립될 수 없기 때문이다. 두말할 필요도 없이 동북아 국제정치적 역학 구도에서 북한의 미래와 한민족의 선택에 깊이 연관되어 있는 미국과 중국, 일본과 러시아를 배제시켜서는 안 되며, 더욱이 그렇게 할 수도 없다. 따라서 평화경제의 미래는 미국과 일본의 해양경제와, 중국과 러시아의 대륙경제의 융합 속에서 돌파구를 찾아 나가는데 달려 있다.

(1) 미국의 동북아전략: 결일(結日)-연합(聯韓)-견중(牽中)-변북(變北)

미국 부시 대통령은 2006년 3월 미국의 글로벌 국가안보전략을 담은 국가안보전략보고서(NSS)를 통해 미국 안보전략의 기본방향과 실천 과제들을 밝혔다.²¹ 총 49쪽의 보고서 분량 중 중국과 러시아에 대해 상당한 분량을 할애하면

leitner/pdf/2001-13.pdf

²¹ The National Security Strategy (March 2006) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss>

서 강한 불만을 표출했다. 러시아에 대해선 민주적 자유 가치관 훼손을 비난했고, 중국에 대해서는 정치자유화 없이는 경제자유화도 한계가 있다고 지적하면서 정치자유화를 촉구하는 동시에 환율문제를 비롯한 시장경제 개혁을 요구하였다. 특히, 중국이 국제사회의 주요 일원으로서 책임 있는 행동을 할 것을 촉구했다. 이와 함께 백악관은 동맹과 ‘변환외교’(transformational diplomacy)의 중요성을 강조하여 집권 1기 미국 대외정책의 일방주의가 어느 정도 수정될 수 있음을 시사하였다. 이는 ‘9.11’ 이후 전 세계를 상대로 한 테러와의 전쟁, 석유자원 고갈에 따른 에너지 확보경쟁, 군사력 강화 등 열강 간 21세기 신패권의 각축전 속에서 미국의 세계전략의 불가피한 변화를 말해준다.

NSS 발표를 통해 미 행정부는 핵문제와 그 이외의 북·미 양자 현안을 병행 해결하려는 의지를 보이고 있다. 북한의 위협과 마약 불법거래, 미사일 위협 등의 문제를 제기하고 이에 따른 국가적, 경제적 안보를 지키는데 필요한 모든 조치를 다하겠다고 한데서도 감지된다. 미 행정부의 대북정책의 변화는 최근 북·중간 경제밀착의 가속화 현상을 주목한 측면도 없지 않다. 그러나 미국은 북·중간 경제 교류협력이 급속도로 강화되는 것이 북한의 개방을 유도해 북핵 문제의 해결로 유도하기보다는 현재의 ‘불법적인 체제’를 강화하는 방향으로 진행된다고 판단할 것이다. 북한이 중국에 예속되는 수준으로까지 발전할 가능성을 우려하고 있으며, 이에 따른 동북아 전략구도의 변화를 우려하고 있는 것은 분명하다.

미국은 미·일간 공고한 결합과 함께 한국과의 연합전선을 구축하여 중국을 견제하는 한편 북한의 변화를 추구하려 한다. 이러한 미국의 동북아 구상은 ‘결일(結日)-연한(聯韓)-견중(牽中)-변북(變北)’ 전략으로 압축할 수 있다. 앞으로 미·일 동맹은 미·영 동맹 수준으로 발전할 것이다. 그러나 미국은 한국이 그들과 함께 하는 미래를 선택할 것인가, 그렇지 않으면 중국 측으로 기울어질 것인가 하는 데에 의혹을 감추지 못하고 있다.²² 즉, 미국은 한국의 선택 방향에 대한 확신을 갖지 못하고 있으며, 한반도의 미래에 대한 양국 간 공통의 인식기반이 확립되지 못한 상태로 보고 있다. 그럼에도 ‘자주국가’ 한국은 더 이상 한국이 ‘과거의 한국’이 아니라는 사실을 미국이 알아주기를 바라고 있다. 이처럼

/2006/nss2006.pdf

²² 미국이 일본과의 FTA(자유무역협정) 체결을 뒤로 미룬 채, 한국과의 FTA 체결에 적극적인 입장을 취하는 것은 한국을 미국의 동북아 전략구도에 묶어두기 위한 의도로 이해할 수 있다.

미국의 동북아 전략 구도는 한국의 선택 방향에 의해 시험받고 있으며, 한국의 협력 없이는 관철되기 어려운 실정이다. 바로 여기에 미국의 딜레마가 엿보인다. 그러나 그렇다고 해서 한국이 미국의 딜레마를 즐길 수 있는 상황은 결코 아니다.

(2) 중국의 대(對)한반도 전략: 변방의 안정 및 서울·평양 등거리 조정

중국은 지난해 10월 후진타오(胡錦濤) 국가 주석의 평양 방문을 통해 북한의 정치적 후견자로서의 위상을 대내외적으로 과시했다. 이를 계기로 중국은 한·중 수교 이래 비대칭적이었던 대한반도정책의 변화를 통해 북한의 존재 가치를 재확인하는 한편, 미국과 미국의 동맹국인 한국의 한반도 북부 지역에서의 영향력을 차단하는 보다 적극적인 정책을 구사하고 있다. 이러한 중국의 ‘북한 끌어안기’ 정책은 중국의 동북3성 개발전략과 연동된 변방 안정화 정책에서 비롯된다.

2005년 6월 발표된 ‘동북지역 대외개방 가속화 방침’ 문건(36호 문건)은 동북진흥을 대내외적으로 알리는 선언문이었다. 중국의 동북3성은 20세기 초 중국의 근대화시기에 중화학공업 중심 지역이었으나 개혁개방의 우선순위에 밀려 상대적으로 낙후한 지역이 되고 말았다. 이제 중국의 지역 개발 형태는 1세대(동북)-2세대(남부·동부 연안)-3세대(서부)를 거쳐 다시 동북으로 회귀했다. 동북진흥의 핵심 개념은 세 가지로 국유기업 개조, 하이테크·물류·서비스로 산업구조 다양화, 그리고 러시아와 북한 등 주변 국가와의 ‘초국가 경제권’ 건설로 요약된다.

중국의 개발전략의 지역적 우선순위는 지금까지 세 차례의 변화를 보였다. 초기 개혁개방을 선도한 덩샤오핑(鄧小平) 시대의 선전, 광저우 지역의 개발 단계를 거쳐, 장쩌민(江澤民) 시대의 상하이 중심의 개발 단계를 마무리하고 이제 후진타오 국가 주석은 랴오닝성을 중심으로 동북지방의 개발시대를 본격적으로 열겠다는 방침이다. 중국이 안정적인 경제발전을 지속하기 위해서는 주변지역이 안정되어야 하며, ‘36호 문건’에서 밝혔듯이, 이를 위해서는 국경을 접한 국가들과의 경제교류를 확대하겠다는 입장이다. 여기서 ‘동북진흥 프로젝트’의 일환이자, 변방 안정 차원에서도 북한과의 경제교류 문제가 급부상하게 되었다.

중국과 북한과의 밀착관계에 대해 국제위기그룹(ICG)은 최근 흥미로운 보고서를 제출했다. 이 보고서는 중국의 북한에 대한 영향력은 중국 스스로 인정하는 것보다는 크고 외부에서 믿는 것보다는 작다고 하면서, 평양과 서울에 대한

자기의 영향력을 위협하거나 한반도에 불안정을 야기한다고 믿어지는 어떠한 정책도 승인하지 않을 것으로 평가하였다.²³

이러한 상황에서 주체국가 북한은 체제생존을 위해 어느 정도 ‘비주체적’ 선택을 하지 않을 수 없었을 것이며, 중국에의 전략적 의존을 담보로 미국으로부터의 압박을 견디어낼 수 있는 시간을 벌면서 경제회복을 위한 숨고르기에 들어갔다. 장기적으로 북·중간 경제적 상호작용은 북한의 체제개혁과 자유화를 이끌어내는 동인이 될 수 있으며, 이 과정에서 중국을 비롯한 시장경제국가들의 국제협력이 작동하는 경우에는 큰 폭의 체제개혁과 민주적 개방을 기대할 수 있다. 어쨌든 중국의 개발전략과 연계된 ‘북한 끌어안기’와 북한의 대중(對中) 편승전략으로 북한체제의 위기국면은 어느 정도 해소되는 상황이며, 이에 북한은 부시 행정부 다음을 기다리는 ‘버티기 전략’을 취할 것이다.

서울과 워싱턴 사이의 거리가 점점 멀어져 가는데 비해, 평양과 서울에 대한 베이징의 영향력은 크게 증대되고 있다. 중국은 등거리정책으로 서울과 평양을 조정하려 들 것이며, 북한은 중국의 대북지원정책에 편승하여 대중(對中) 경쟁심을 유발시키면서 남한으로부터 더 많은 것을 얻어내려 할 것이다. 미국은 대북압박을 통해 동북아 정책에서 헤게모니 회복을 추구하지만 남한의 협조 없이는 뚜렷한 성과를 기대하기 어려운 난처한 국면에 처했다. 문제는 이 와중에 서울의 위상과 역할이 명확히 부각되지 않는다는 점이다.

평화경제 추진을 위해 한국이 나아갈 길은 해양경제와 대륙경제를 융합시키는 데 있다. 달리 말해 해양경제와 대륙경제를 공동이익(common interest)의 틀 속에서 묶어냄으로써 관련국 모두가 경제적 이익 실현의 주체가 되고 번영의 수혜자가 될 수 있도록 하는 것이다. 시장 창출과 시장 확대를 통한 평화와 민주주의의 정착이 군사적 긴장과 갈등구조 보다 비용을 줄이고 상호 이익을 실현하는데 효과적이다. 따라서 한반도 평화경제가 추구하는 바를 설득하는 한편, 공동이익의 메커니즘을 형성해 나가는 데서 한국의 역할을 찾을 수 있다.

²³ 중국의 대북정책 우선순위는 다음과 같다: 한반도 전쟁발발로 인한 경제적 손상 방지, 미국의 통일한국 지배 방지, 북한의 개발 계획에의 편입을 통한 동북3성의 경제적 안전 확보, 대북원조의 무역과 투자로의 대체, 북한의 비핵화를 유도하여 자국과 동북아 지역에서 미국의 신뢰 획득, 두 개의 한국의 현 상태 유지를 통한 양국에 대한 영향력 확보 및 대만문제에 관해 미국에 대한 지렛대로 북한 활용, 북한 핵무장으로 인한 일본과 대만의 핵무장 유도 상황 회피 등으로 정리된다. “중국과 북한: 영원한 동지인가?”(china and north korea: comrades forever?) Asia Report N°112, 1 February 2006, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3920&l=1>

2. 평화경제 실천전략

가. 한반도 북부지역의 전략거점 중심의 접근

평화경제 실현을 위한 남북경제공동체 형성 전략은 동북아 퍼스펙티브 속에서 한반도 북부의 동서 지역을 포괄하는 몇 개의 중요한 전략적 거점을 활용하는 접근법이 필요하다.

첫째, 서해의 남포항이다. 북한은 신의주와 함께 남포시를 경제특구로 지정할 것으로 보인다. 경제특구의 입지조건 측면에서는 남포가 신의주보다 한층 유리하다. 남포화력발전소는 경제특구 가동 시 전기 공급이 가능하다. 개성과 신의주를 잇는 교통 요충지로 특히, 평양과 직통으로 연결되는 폭 72 미터의 ‘청년 영웅도로’는 남포가 평양의 관문임을 말해준다. 또한 인천항의 절반 수준인 2만 톤급의 접안능력을 갖춘 남포항을 통한 바닷길도 천혜의 조건이다. 북한이 남포를 경제특구로 지정하면, 한반도 남북 축의 중간지역에 위치한 개성공단도 더욱 활기차게 발전할 수 있을 것이다. 남포는 한때 북한 최고의 번성의 도시였다. 조금만 투자하면 곧 재가동이 가능한 연합기업소들이 즐비한 도시로, 남포는 새로운 미래를 기다리고 있다. 남포는 인천을 통해 태평양을 건너고, 텐진, 칭다오 등을 통해 대륙으로 뻗을 수 있다. 북한, 한국, 중국 기업들의 협력과 공동투자가 기대된다.

둘째, 동해의 청진항이다. 청진항은 북한에서 남포항과 함께 ‘투 톱’으로 꼽힌다. 청진은 함경북도 도청소재지로 중국 국경과 40Km로 대륙과 아주 가깝다. 원양어업과 연안어업기지로선 선박·수산기계·어구·냉동·수산물가공 공장 등이 있으며, 동해의 어자원은 다양하다. 특히 주변의 풍부한 지하자원은 중국뿐만 아니라 서방 국가들까지 눈독을 들이고 있다.²⁴ 북한 최대의 김책제철소를 비롯하여 청진제강소, 청진화학공장, 청진조선소, 청진화학섬유공장, 청진공작기계공장, 나남탄광기계공장 등 거의 가동을 멈춘 공장들이 다시 힘차게 돌아갈 날을 학수고대하고 있다.

한편 인접한 나진·선봉 지역은 남한의 경수로 사업 철수에 반해, 2005년 7월 중국은 나진항 50년 조차와 공동개발권 획득으로 동북지방의 길림성을 통해 오랜 비원이었던 동해루트를 확보하게 되었다.²⁵ 중국의 나진항 진출은 일본을 비

²⁴ “외국인 북적이는 北 단천여관” 『연합뉴스』 2006년 3월 25일.

²⁵ “北, 중국의 경제식민지화,” SAPIO 2005년 12월 14일.

못한 주변국의 경계심을 유발시키고 있다. 이에 청진은 더욱 중요한 전략적 거점이 아닐 수 없다. 청진을 거점으로 북한, 남한, 중국, 러시아, 일본, 미국 등과 함께 두만강 개발계획을 되살리면서 동북아 프로젝트를 추진해 나갈 수 있다. 남한의 포항, 울산이 주도하여 중국, 미국, 일본, 러시아, EU, ASEAN 기업들과 손잡고 청진과 평화경제를 추진한다면 ‘발해의 꿈’은 이미 우리 곁에 다가와 있는 셈이다.

중국식 개방전략에 적용되었던 ‘점(點 경제특구)-선(線 연안지역)-면(面 내륙)’ 방식은 협소한 한반도 북부 지형에 어울리지 않을뿐더러, 현재의 북한 상황에서 앞으로도 개방의 공간적 파급효과를 물리적으로 차단하기는 점점 더 어려워질 것이다. 한반도 북부지역의 전략거점은 대륙과 해양을 잇는 교두보라 할 수 있다. 따라서 북한 당국의 개발전략과 부합될 수 있는 전략거점 중심의 접근이 보다 합리적이다.

나. 미국의 동참유도

한반도의 평화경제는 남북한 ‘우리민족끼리’의 인식 틀을 넘어 동북아 국가들의 공동이익의 창출을 통해서 가능해진다. 특히 미국은 동북아 지역에서 결코 배제될 수 없는 주요한 이해당사자이다. 평화경제 추진을 위해서는 미국, 구체적으로 미국 기업을 끌어들이야 한다. 미국의 대북강경정책과 미국 기업의 활동을 분리하여 대응할 수 있어야 하며, 한반도 북부와 동북아 지역에서 공동이익을 창출하는 과정에 미국 기업들의 진출과 활발한 활동을 통해 궁극적으로 미국 대북정책의 긍정적 효과를 낳는 선순환을 기대할 수 있을 것이다.

평화경제론은 경제를 통한 정치군사적 문제의 타결을 전제하고 있는 점에서 정치에 선행하는 경제우선의 논리에 가깝다. 그렇다면 남북경제공동체 형성 과정에 미국의 동참과 기여를 유도함으로써 미국의 대북 인식의 전환과 더불어 북·미관계의 발전적 계기를 찾을 수 있다. 북한과 미국 사이의 다양한 접촉과 교섭채널은 상호불신과 오해를 불식시키고 정치군사적 위기국면을 해소시키는 역할을 맡게 될 것이다. 이 경우 주한미국상공회의소(AMCHAM: The American Chamber of Commerce in Korea)가 개성공단을 비롯한 북한지역 진출의 미국 측 에이전트 역할을 하도록 하는 방안도 협의할 필요가 있다. 미국은 북한 지역에 관심이 없을 수 없으며, 더욱이 북한도 미국 정부나 미국 기업이나 간에 미국의 대북 진출을 절실히 바랄 수 있다. 북한은 개방 과정에서 남한이나 미국보

다 중국과 손잡는 것이 자본주의적 오염 통제에 효율적이라고 판단하겠지만, 다른 한편 중국 측을 견제하기 위해서도 남한이나 미국, 일본의 투자를 기대할 것이다.

한반도와 동북아 지역에서 미국의 영향력을 차단하고 미국 없는 세상을 꿈꾸는 반미·탈미(脫美) 성향은 개인 차원의 도덕적 가치로부터 국가전략적 수준에 이르기까지 광범하게 편재된 의식이다. 그러나 안타깝게도 그러한 탈미 형태가 우리의 미래를 보장하는 대안일 수가 없으며, 더욱이 미국과의 경제적 유대가 절실한 북한의 속마음과도 부합되지 않는 측면이 있다. 한반도의 미래는 미국이나 중국 등 주변 강대국을 배제시키고 쫓아내는 데에 있지 않다. 미국을 비롯한 주변 국가들을 공동이익의 구도 속에 과감히 끌어들이어 함께하는 데에 평화경제의 미래가 있다.

다. 대북 개발협력 확대

북한은 2005년 8월, 2006년부터 UN의 인도적 지원을 더 이상 받지 않고 ‘개발협력’ 형태를 수용하겠다는 입장 전환을 밝힌 바 있다. 이는 북한의 곡물생산증가, 세계식량계획(WFP)의 지원감소, 북·미관계 불안정, EU의 인권문제 제기 등의 요인과 함께 인도지원 국제기구들의 모니터링과 접근성을 엄격히 제한하려는 입장이라는 평가가 있다.²⁶ 그와 함께 북한의 개발협력 방식의 요구는 북한 당국의 자활 의지의 발로로 이해되는 측면이 있다.

인도적 지원은 긴급구호 차원에서 이루어지는 식량, 의약품 등 생필품 중심의 지원형태이다. 그러나 북한은 이미 긴급 상황에서 벗어났고, 이제 빵만 갖다 주지 말고 빵을 만들어 먹을 수 있도록 지원해 주길 바란다. 그런 점에서 우리도 대북 인도지원을 개발지원 형태로 전환할 필요가 있다. 북한 주민들의 일용품의 대부분은 중국 수입품으로 충당되고 있다. 이에 지금 가동되고 있는 북한의 소규모 형태의 생필품 공장과 남한의 중소기업과의 합작·합영 방식의 경제협력을 적극적으로 고려해볼 만하다. 대북투자가 대규모 자본일수록 한반도 정세와 북한 당국의 입장, 그리고 투자기업의 자본회임기간의 장기화에 따른 문제 등 복잡한 절차와 상당한 시간이 소요된다.

북한의 지역 차원에서 권력기구들의 경제적 자립화 추세, 기업소의 독립채산

²⁶ Mark E. Manyin, “U.S. Assistance to North Korea: Fact Sheet,” January 31, 2006 (CRS Report for Congress) <http://fpc.state.gov/documents/organization/60719.pdf>

제 방식 등은 다양한 생필품 생산과 소비를 위한 남한의 소규모 중소기업의 개발협력 제안을 환영할 것이며, 북측에서의 제의도 예상된다. 또한 북한은 농수산물의 생산에서 유통과 마케팅에 이르기까지 합작·합영 형태의 경제협력도 바라고 있다. 이러한 실정을 감안하여 종교·시민단체 등 대북 인도지원 단체는 대북지원금을 비록 소규모라도 다양한 방식의 개발협력 형태로 활용하는 것이 바람직하다. 즉, 다품종·소생산 형태의 개발협력은 북한 사회에 큰 충격을 가하지 않고 낮은 수준의 시장경제의 정착과 자유화로 이끄는 데 실질적인 기여를 할 수 있다.

남북경제공동체는 북한만을 위한 일이 아니다. 이는 남한의 활로를 개척하는 일이며 우리 자신의 번영과 미래를 위한 사업이기도 하다. 한반도 종단철도(TKR)와 대륙횡단철도(TSR, TCR 등)의 연계 그리고 북한 지역을 비롯한 만주, 러시아의 광범한 시베리아와 극동지역의 자원공동개발과 공동시장의 창출 등의 프로젝트는 남북경제공동체 형성의 인식 틀 속에서 접근되는 것이 바람직하다. 이런 까닭에 남북경협과 북한개발을 위한 정부 차원의 대북지원과 투자규모도 큰 폭으로 확대하면서 한반도의 미래를 설계해야 한다.

IV. 결 론

남북경제공동체 형성의 이론적 틀로 제시한 평화경제론은 ‘민주평화론’보다 ‘시장경제평화론’에 접맥되어 있다. 자본주의적 시장경제는 전쟁 호소력을 없애거나 또는 전쟁이 필요 없는 조건을 창출함으로써 국가 간 협력을 진작시킨다. 시장경제 자체가 완벽한 평화체제는 아니지만 경제적 자유에 기반한 무역과 통상의 증대는 국제관계의 평화적 전환을 가져온다는 점에서 경제와 평화의 협주(協奏)를 가능케 한다. 따라서 남북한 관계에서 이러한 평화경제론적 접근의 유용성이 기대된다.

민주평화론에서 주장하는 민주주의와 자유의 가치를 부정하는 사람은 아무도 없다. 그렇다면 북한의 민주주의와 자유를 어떻게 구현할 것인가? 이는 본고의 앞 장에서 검토한 바와 같이, 외부의 압력과 물리적 개입을 통한 민주주의는 아무런 정당성이 없으며, 실제로 성공한 사례도 드물었다는 사실을 발견했다. 미국의 무력개입은 대상국가의 민중들에게 실질적 혜택을 주지 못했고, 오히려 전

쟁의 참상 속에서 새로운 독재와 부패를 낳았다. 결국 미국의 명예와 지도력은 실추되고 세계의 냉소와 인류 양심의 비판을 피할 수 없었다. 안타깝게도 미국은 정당성을 결여한 대외개입정책을 통해 스스로 세계적 차원에서 반미를 자초하고 있다. 정권교체를 위한 무력개입의 명분으로 내세운 민주주의와 자유는 오히려 고상한 이념의 가치를 훼손시킬 뿐이다.

빈곤과 안보위기 속에서 민주화의 성취를 기대하는 것은 불가능하다. 이는 다른 곳에서 사례를 찾을 필요도 없이 우리 한국의 현대사가 여실히 증명한다. 한국은 냉전체제의 최대의 피해자이자 수혜자이다. 냉전시대에 한국은 산업화를, 결코 산업화의 길은 그림자와 그 과정에서의 국가폭력을 망각해서는 안 되지만, 달성했고 민주화마저 이루어낸 세계가 부러워하는 성공한 국가, 성공한 역사를 창조했다. 여기서 한국의 민주화가 가능했던 데는 두 가지 조건이 충족되었기 때문이다.

첫째, 민주화 운동이 허용될 수 있었던 배경으로 1980년대의 굳건한 안보 토대를 지적해야 한다. 한국의 안보와 관련하여 질풍노도의 민주화운동 시대에 한미동맹에 기반한 주한미군과 함께 미국의 확고한 대한반도 안보 공약을 의심한 사람은 거의 없었다. 물론 이는 냉전시대 미국의 반공·반소 전초기지로서의 한국의 불변적 위상 덕분이기도 하지만 결과적으로 한국의 국가안보에 대한 한미동맹과 주한미군의 존재는 한국의 안보 콤플렉스를 해소시켜줄 수 있었던 안전판이었다. 군부독재를 용납하는 미국에 대한 비판과 미국에 의한 굳건한 안보혜택의 향유라는 모순적 양태에도 불구하고, 어쨌든 국가 안보 콤플렉스가 해결될 수 없었더라면 한국의 민주화는 지연될 수도 있었고 왜곡과정을 밟았을 지도 모른다.

둘째, 민주화운동은 중산층의 광범한 동의와 암묵적 지지가 있었기에 가능했다. 한국의 중산층은 박정희 정권이 이루어낸 성공적인 근대화의 산물이다. 박정희는 그의 업적인 근대화의 성공으로 독재와 권위주의적 통치에 더 이상 동의하지 않는 중산층을 길러냈고, 그리하여 성공의 영광 위에 스스로 묘혈(墓穴)을 팠다. 다시 말해 성공적 근대화의 토대와 그리고 굳건한 안보체제 위에서, 민주화의 열정은 중산층의 동의와 지지를 얻을 수 있었으며 마침내 민주화를 성취할 수 있었다. 이런 점에서 한미동맹에 의한 안보체제와 근대화의 물질적 기반은 한국 민주화운동에 긍정적 기여를 했다는 점이 이해될 필요가 있다.

북한의 경우 주민 생활의 최소한의 물질적 조건도 보장받지 못하고 더욱이 체제안보 위기에 고심하고 있는 상황에서 압력을 동반한 민주주의 주장은 거부감과 경계심을 불러일으키게 된다. 북한은 하루빨리 만성적 빈곤 상태와 폐쇄체

제에서 벗어나야 한다. 기아와 경제회복의 절박한 과제 앞에 북한의 민주화론의 현실가능성은 한계가 있다. 김정일 수령 독재체제에 대해 비난을 하지 않는다고 해서 북한 주민들의 삶의 현실에 대해 무관심한 것은 아닐 것이다. 맹목적 비난이나 증오는 누구나 할 수 있는 쉬운 일이다. 그러나 그보다 북한의 경제적 자립과 자활 기반을 마련하는데 협력해야 하며, 통치 집단의 조그만 양보를 얻어 내기 위해서는 그들에게 퇴로를 터주어야 한다. 따라서 ‘민주주의와 자유’의 미명아래 미국이 추구하는 압력과 개입을 통한 ‘북한변화’(regime change, regime transformation, leadership change)는 신중하게 재고되어야 한다. 북한은 평화적인 방법과 평화적인 과정을 통해 변화되어야 한다. 북한의 평화적 변화와 관련하여 자본주의(시장경제)평화론의 의의에 새롭게 주목할 필요가 있으며, 여기에 평화경제론의 의의가 있다.

아울러 평화경제 추진을 위해서는 정부와 대자본 즉, 대기업과의 파트너십의 형성이 중요하다. 정부가 대북개발지원 시 SOC 구축을 주도해 나갈 수 있다면, 대북 전략거점 투자는 결국 대기업의 몫이자 대기업 측의 판단과 결정에 달려있다. 말하자면 대기업이 개별 차원이거나 다양한 컨소시엄 형태를 띠거나 간에 대북투자과 개발의 주체가 될 수밖에 없다. 그러나 한국의 대기업은 미래지향적인 대북사업에 경제외적 조건으로 인해 지금까지 주저하고 실정이다. 사실 남한의 대기업은 개발연대에 국가적 지지와 국민적 성원에 힘입어 선택과 집중의 수혜자로 비약적인 성장을 통해 세계적인 기업으로 발돋움할 수 있었다. 이런 점에서 대기업은 국민적 부채의식으로부터 자유로울 수 없을 것이다. 그러나 자본주의적 시장경제를 수용한다면 우리 국민의 대기업에 대한 사회적 책임의 요청과 도덕적 눈높이의 수준을 낮출 필요도 있다. 지금 북한도 남한 대기업의 대북 진출을 기대하고 있는 상황에서 정부와 대기업은 통일한국을 위해 함께 미래를 내다보아야 한다.

‘시장경제평화’는 공동이익(common interest)을 전제한다. 남북경제공동체는 남북한 공동이익을 추구하는 공동번영의 논리지만, 남북한 중심의 협애한 한반도적 시야를 넘어 동북아 퍼스펙티브에서 접근되어야 한다. 평화와 경제는 불가분적이다. 한반도의 평화 문제가 국제적이고 정치적인 사안인 것과 마찬가지로, 한반도의 경제도 남북한 간의 고립된 단위가 아닌 동북아 공동체의 인식 틀 속에서 접근해야 할 사안이다. 따라서 평화경제의 추진을 위해서는 동북아 전체의 조망 위에서 공동이익 또는 공동의 이해관계의 틀을 만들어 나가야 한다.

■ 접수: 4월 5일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일