

남북 관계에서의 상호주의 적용: 동서독의 사례와 시사점

김영운 / 통일연구원 선임연구위원

< 요약 >

본 고에서는 상호주의에 입각한 동서독간 교류협력을 통해 남북경협에의 상호성 적용 방안을 고찰하고 있다. 서독의 대동독 교류협력은 상호성을 띠면서 전개되었으며, 동서독 모두에게 아주 중요한 정치·경제적 의미를 부여했다. 서독에게는 정치적 목표를 달성하는 수단으로 작용했으며, 동독에게는 재화의 부족 상태를 해소하고, 외환위기를 벗어나게 하기도 했다. 1963년 이후 체결된 수많은 협정은 동서독간 교류협력 활성화를 위한 약속이자, 경제협력 활성화에 대한 약속 준수를 강제하는 수단이었다.

남한의 대북 「비핵·개방·3000」은 엄격한 상호주의를 담고 있다. 남북한의 관계가 일회적인 관계가 아닌 상호 개선을 향한 관계이기 때문에 엄격한 상호주의는 근본적인 한계에 부딪힐 가능성을 내포하고 있다. 상호주의는 신축적, 탄력적으로, 서로 호혜적 반응의 결과로서 나타날 수 있는 것이어야 한다.

비핵·개방·3000이 상호주의 차원에서 성공하기 위해서는 첫째, 핵문제 해결이 동시적으로 주고받을 수 있도록 보다 정교한 내용으로 재구성해야 할 것이다. 또한 개방과 관련해서도 그 개념과 범위, 내용과 수준 등을 보다 명확히 해야 할 필요가 있다. 북한의 개방은 대북 경협사업 추진에 있어 3통(통행·통신·통관) 문제를 해결하는 것으로부터 시작하는 가장 바람직하다. 이런 점에서 지난 10·4 선언과 총리회담에서 마련된 북한 개방 프로젝트가 더 이상 추진되지 않고 있는 것은 여간 아쉬운 일이 아니다. 예를 들어 지난 10·4 선언에서 합의한 조선협력단지의 건설은 남북 상생과 북한의 개방을 시험할 수 있는 가장 본보기 사업이 될 수 있다. 경의선 철도·도로의 개보수도 마찬가지다. 철도·도로의 남북공동사용을 전제로 사업을 추진한다면, 동북아 지역으로의 단절된 지리적 위치를 극복, 중국, 러시아와 연결된 수많은 경제적 사업을 추진할 수 있을 것이기 때문이다. 개성공단 개발과 관련, 통행·통신·통관 문제 해결에 대한 합의도 이미 이루어진 상태다 그러나 현재의 냉각된 남북관계가 이의 실현을 지연시키고 있어 안타깝다. 농업분야 남북협력은 북한을 실질적으로 개혁에 임할 수 있도록 하는 중요한 대상인 바, 이미 마련해 놓은 인적·물적 상호교류기반을 통해 북한 농업의 근본적 구조 개선을 유도해야 할 것이다. 결론적으로 대북 정책에서의 상호주의 적용은 상대에 대해 「선의의 부담」을 주는 방향으로 공개적이며 노골적인 방법보다는 비공개접촉 통로를 통한 상호이해를 조정하는 작업이 필요하다. 경협분야에서는 우선 3통 문제의 해결에 최우선 목표를 두는 것이 바람직할 것이다.

문제제기

남북한 교류협력 과정에서 북한을 단순한 시혜 지원의 대상이 아닌 동등한 대화·협상의 상대, 교류협력의 동반자적 관계로 규정하는 것은 지극히 당연한 일이다. 상호주의에 기반을 둔 협력과 나눔의 정신이 미래지향적 남북 관계를 형성하는 기반이 될 수 있기 때문이다. 또한 국민의 세금을 사용하는 남북간의 교류협력에서 남한이 하나를 주면 북쪽도 어떠한 형태로든 그에 상응하는 성의를 보여야 하는 것이 우리 국민의 정서에도 부합된다. 더구나 남한의 경제가 어려운 상태에서 무조건적이며 일방적으로 북한을 지원하는 것은 그 타당성을 상실하기 쉽다. 이런 점에서 상호주의 원칙을 남북관계에 적용하는 것은 바람직하다. 그리고 그 방향은 남북관계에 있어 남과 북이 서로 필요로 하는 목표를 제시하고 상호타협, 수용함으로써 상호 이익을 증진시켜 나가는 것이 되어야 할 것이다. 바꾸어 말해 상호간에 약속한 사항의 실천을 보증함으로써 신뢰구축 및 안정적인 관계발전을 도모하는 방향이 되어야 한다.

그러나 상호주의라고 해도 그것이 「철저하고 엄격한 상호주의」가 되어서는 곤란하다. 상호불신이 상존하는 남북관계에서 상호주의를 통해 서로 '주고받는' 관계로 정착시키는 것이 서로 불필요한 명분 경쟁을 지양할 수 있다는 점에서 효율적인 접근방법이 될 수 있기는 하나, 그 대상이 북한이라는 점에서 그 내용과 방법이 다소 달라져야 할 필요가 있다.

이 글에서는 독일의 상호주의 적용 경험을 살펴보고, 이를 통해 남북관계에서는 어떤 방향으로의 상호주의가 적용되는 것이 가장 바람직할 것인지를 살펴보고자 한다.

동서독간의 상호주의 적용 사례와 의미

상호주의 적용 사례

남북경협의 상호주의 적용은 동서독의 경험에서 큰 시사점을 발견할 수 있다. 다음의 두 가지 사례를 소개하고자 한다.

첫 번째 사례는 대동독 차관에 따른 상호주의 적용이다.

1980대에 들어 국제 원자재·원유값이 폭등하자 부존 자원이 취약한 동독 경제는 국제 경쟁력이 있는 제품을 생산하는데 한계를 드러냈다. 대외채무는 점점 더 늘어났으며, 이자 상환비율도 점점 더 높아졌다. 대외 순채무가 100

억 달러 이상이 되었다. 더구나 1979년부터 미국이 긴축적인 금융정책을 펴자 국제금융시장의 이자율은 크게 상승했다. 1976년 평균 5.6%였던 것이 1980년에는 17%로 상승했던 것이다. 동독은 사전에 이를 예측하지 못했다. 따라서 수출로 인해 획득한 수익의 대부분을 대외부채를 상환하는데 지출해야 했다. 이는 1980년 동독의 대서방 무역흑자가 3,762백만 마르크였으나, 이자로 지불한 액수가 2,591백만 마르크였던 데서 잘 드러난다. 이자 부담은 그 이후 더 커졌다. 1981년에는 4,866백만 마르크의 무역흑자에 이자지급액은 무려 4,294백만 마르크였다. 전체 무역흑자의 88.2%가 이자로 지출되었던 것이다.

동독은 대서방 무역수지 적자를 메우고 누적된 대외채무의 원리금 상환을 위해 경화를 들여오지 않으면 안됐다. 그러나 외국은행들은 동독의 대외 신용도 저하를 이유로 차관 제공을 거부했다. 이에 따라 동독은 체제 내적인 불안정에 봉착할 수밖에 없었다. 동독을 도울 수 있는 국가는 서독뿐이었다. 그러나 이를 위한 대외 환경은 아주 좋지 않았다. 당시 국제정치상황은 소련이 아프가니스탄을 침공함으로써 급속도로 냉각된 상태였다. 유럽에 중거리 미사일 배치를 둘러싸고 미·소간 갈등이 첨예화되는 등, 신 냉전 상황이 조성되고 있었던 것이다. 급기야 서독 정부는 「바르샤바」측과 협상을 계속하면 서도, 서유럽의 안정을 위해 미국의 중거리 미사일을 유럽에도 배치하기로 한 나토의 핵 군비 증강 결정을 받아들였다. 이것이 그 유명한 이중결정(Doppelbeschluss)이었다. 당시 서독은 브란트의 신동방정책 추진 이후 형성된 동독과의 화해관계를 악화시켜서는 안된다는 입장을 견지했다. 즉, 대동독 화해정책과 교류협력을 통해 조금씩 견여지기 시작한 철의 장막이 내독간에 다시 드리워지는 것을 바라지 않았다. 그와 같은 분위기하 당시 기사당 당수였던 슈트라우스(Franz J. Strauss)는 동독경제가 붕괴될 경우에는 미·소간 유럽내 중거리 핵 배치와 관련된 긴장이 고조됨으로써 전쟁이 일어날 수 있다는 우려를 제기했다. 그는 철저한 민족공조에 바탕을 두면서 양독이 군사적 충돌을 방지하고 동독주민들에게 동독경제 회생을 위해서는 실용주의적 차원에서 차관을 제공해야 한다는 주장을 강하게 폈다. 이는 그 당시 상황으로 볼 때 거의 불가능한 결정의 결정이었다고 해도 과언이 아니다.

슈트라우스의 이니셔티브에 의해 서독 정부가 주선하고 서독 은행들이 주축이 된 대동독 차관이 제공되었다. 대 동독 차관규모는 총 19억 5천만 마르크였다. 이를 두 번에 나누어 1983년 10억 마르크, 1984년 9억 5천만 마르크가 제공되었다. 상환기간은 5년이었으며, 이율은 LIBOR + 1%였다. 대동독 특혜용자는 아니었다. 유럽 금융시장에서의 통상금리와 상환기간으로 서독은

행의 대동독 차관이 이루어졌던 것이다. 본 차관으로 동독은 상한기일이 도래한 구 채무를 일시에 변제할 수 있었다. 동독 정부는 대외채무구조의 개선과 함께 대외신용도를 제고시킬 수 있었으며, 주민들은 생필품 확보에 필요한 대서방 교역을 증가시킬 수 있었다.

서독은 대동독 차관에 대한 반대급부를 차관개시 이전부터 제시했다. 먼저 대동독 차관에 대한 협상개시 조건으로 동·서독간 국경에서 여행규제 완화와 총격사살 행위 금지를 요구했다. 동시에 동·서독간 국경선 통행절차에 대한 대폭 개선을 요구했다. 이에 따라 국경선 통제방식은 온건한 방향으로 바뀌었으며, 국경통과시 강제로 징수하는 강제교환(Zwangsumtausch)금액도 인하되었다. 동독 지역 방문시 25마르크이었던 강제교환금이 연금혜택자, 산업재해 연금수령자, 장애연금수령자에게는 하루 15마르크로 인하되었다. 그 밖에도 서독 국민에 대해 연간 최고 30일간의 동독 체류허가기간을 45일까지 연장하는 등 여행과 관련된 편의조치를 확대시켰다. 더 나아가 본 차관을 통해 서독은 동독에게 인적·통신교류의 확대, 동서독간 체결이 안 된 분야(환경, 문화, 교육)의 회담재개 등의 조건을 관철했다.

두 번째 사례는 대 동독 지원과 동독 주민의 인권개선과 관련된 사업이다.

서독의 대 동독 정책은 동독의 민주화, 동독 주민의 자유와 인권신장을 지향한 상호성을 띠었다. 동독 주민의 자유와 인권신장은 대 동독 관계에서 서독 정부가 절대로 포기할 수 없는 대원칙이었다. 그렇지만 서독의 대 동독 인권상황에 대한 개선을 국제회의를 통한 간접적인 문제제기, 비밀협상을 통해 동독정부가 체제 위협을 느끼지 않으면서도 국제적인 비난을 받지 않을 최소한의 선에서 요구했던 것이 특징이다.

먼저 서독 정부는 베를린 장벽 설치 이후 다음과 같은 특별사업을 동독 주민들을 위한 인도적 차원에서 비밀리 추진했다. 그것은 다름 아닌 동독에서 반체제활동을 하다가 투옥된 정치범을 석방하는 것이었다. 이를 추진하기 위해 서독은 1963년부터 내독관계성을 통해 동독과 별도의 채널을 마련했다. 그렇지만 비밀거래에 대한 동서독간의 공식 합의나 조약은 체결하지 않았다. 서독정부는 정부예산으로 본 사업을 지원했지만, 모든 거래를 변호사와 신교단체를 내세워 추진했다. 석방대상이 되었던 사람들은 주로 체제저항운동을 하다 투옥된 인사나, 동독으로부터 불법적으로 탈출하려다가 투옥된 사람 등이었다. 모두 분단으로 인한 “정치적 박해자”였다고 할 수 있다.

1963년부터 1989년 동안 서독은 총 33,755명의 동독 정치범을 석방시켰다. 또한 25만 명의 이산가족이 재결합할 수 있도록 했다. 정치범 석방을 위한

대가로 서독은 현금을 지불하지 않고 물품을 제공했다. 1977년까지는 1인당 4만 마르크, 1977년부터 1989년까지는 1인당 95,847마르크에 해당하는 물품을 제공했다. 현금을 지원하지 않고 물품으로 대신한 것은 사회주의 국가와 인간을 매매한다는 국제여론에 대한 동독정부의 체면을 감안했기 때문이었다. 대가는 총량으로 계산하되, 간접적인 방법을 통해 동독에서 필요한 물건으로 지급하는 방법으로 치러졌다. 초기에는 사과주스와 같은 음료수, 열대 과일 등을 제공했으나, 후기에는 공산품으로 석유, 기계 등 고가품을 제공했다.

정치범 거래는 서독의 입장에서 볼 때, 물질적인 대가를 지불하고서라도 분단으로 고통을 받고 있는 사람들을 구제해야 한다는 인도적인 차원에서의 정책적 산물이었다. 동독으로서는 표면적으로 고급인력을 양성하기 위해 국가가 투자한 비용을 서독으로부터 보상받겠다는 자세를 견지했다. 그러나 실질적으로는 체제유지에 부담이 되는 인물들을 추방함으로써 체제를 더욱 공고히 할 수 있다는 인식하에 협력했다.

서독 정부가 동독정부에 정치범 석방을 위해 제공한 물자 중에는 동독주민들을 위해 직접 쓰이지 않고 외국으로 재판매되어 동독의 외환증식에 기여한 사례도 있었다. 그 액수는 21억 마르크 정도로 석방을 위한 지불한 총 34억 5천만마르크의 60% 이상이었다. 그러면서도 서독은 동독에게 정치범 석방을 통해 획득한 돈을 동독 주민을 위해 쓰도록 강요하지 않았다.

동서독 상호성 교류협력의 정치·경제적 의미와 효과

상호성에 입각한 서독의 대동독 교류협력은 동서독 모두에게 아주 중요한 정치·경제적 의미를 부여했다. 서독에게는 정치적 목표를 달성하는 수단으로 작용했다. 정책 초기에는 특히 베를린과 서독간의 자유왕래가 보장될 수 있도록 하는 정치적 압력수단으로 작용했다. 1966년 대연정 출발 이후부터는 상호성에 입각한 교류협력은 동서독을 서로 묶는 장치로서 기능했다.

동독에게는 무엇보다도 재화의 부족상태를 해소하고, 외환위기를 벗어나게 했다. 또한 서방측 기술을 획득할 수 있는 수단으로도 작용했다. 더 나아가서는 동독주민으로 하여금 서독 자유민주주의 체제에 대한 사회주의 체제의 열위를 인식하게 했다. 이를 통해 동독으로 하여금 개방과 변화의 정치적 희생을 감수하게 했던 효과를 가져왔던 것이다.

상호주의에 입각한 양독간의 협정체결은 상호 교류협력을 이끌고 발전시키는 제도적 장치로서 작용했다. 동서독은 1963년 12월 동독과 베를린 통행

협정 체결을 시발로 기본조약 체결 이전 이미 우편 및 전화에 관한 협정(1970)과 통과교통협정(1971.12), 통행협정(1972.5) 체결했다. 1972년 12월에는 「동서독기본조약」이 체결되었다. 이는 양독 교류협력을 발전시키는 굳건한 토대로 작용했다. 기본조약에는 유럽 모든 국가들의 국경선 불가침과 영토보전, 무력의 위협이나 사용의 포기, 양독간의 관계설정 및 상호간의 자주·독립 존중을 비롯, 각 분야별 교류협력 등을 담고 있었다. 기본조약 체결 이후에도 동서독은 여러 분야의 협정을 체결했다. 공동재난방지협정(1973), 상주 대표부 설치협정(1974), 보건협정(1974), 베를린과 마리엔보른간 고속도로 건설협정(1975), 우편 및 통신협정(1976), 상대편 국경을 넘어선 갈탄채취에 관한 개발협정(1976), 베를린-함부르크간 고속도로 및 텔토프 운하건설에 관한 협정(1978)을 비롯하여, 수의사협정(1979), 바르타와 헬레스하우젠간 고속도로 연결협정(1980), 상호지불거래협정(1982), 서베를린 시민의 동베를린과 동독 일일 방문 협정(1982), 청소년 여행 및 상호교류에 관한 협정(1982), 동서독 문화협정(1986), 과학기술협정(1987) 등을 체결했다. 이와 같은 협정은 모두 동서독간 교류협력 활성화를 위한 약속이자, 양자로 하여금 경제협력 활성화에 대한 약속 준수를 강제하는 수단이었다.

상호주의 대북 정책에 대한 북한의 반응

북한은 남한의 상호주의를 일종의 덫(trap)으로 인식하고 있다. 남한의 상호주의를 수용하게 되면, 향후 반드시 체제문제와 관련된 정치적 양보를 해야 한다는 선례를 남기게 될 것으로 인식하고 있다. 과거에도 북한은 남북관계 있어 상호주의는 반통일적 역풍이며 민족통일 염원에 대한 엄중한 도전이라고 주장하고, 이의 철회를 요구한 바 있다. “민족문제는 결코 북과 남의 등가교환에 의하여 해결할 성격의 문제가 아니다.” “남조선 당국이 상호주의를 내드는 것은 북남합의서와 조국통일 3대원칙을 공공연히 유린하는 엄중한 배신행위로 될 뿐이다”라고 언급한 바 있다.

새 정부의 대북정책인 「비핵·개방·3000」에 대해서도 북한은 아주 부정적인 태도를 보이고 있다. 「비핵·개방·3000」을 “네 떡이 하나면 내 떡도 하나라는 시골장사치의 유치한 사고 관점”에서 비롯된 것으로, 과거 “북남관계 발전과 통일운동을 가로막기 위해 들고 나왔던 ‘상호주의’의 재판”이라고 치부하고 있다(로동신문, 2008년 4월 11일). ‘6.15 통일시대에 대한 악랄한 도전’이라는 제목의 논평에서도 북한은 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 “동족을 한갓 장사거래의 상대로 여기고” 있다거나, “통일로 가는 동족 사이의 관계를

나라와 나라 사이의 관계로 전락시켜 제 잇속을 채우자는 속물적 근성의 발로" "동족 사이의 관계마저 장사거래 하듯 다루려 하는 것" 등으로 비난하기도 했다. 그러면서 북한은 "북과 남이 서로 화해, 협력해 북남관계 역사상 처음 보는 새로운 국면을 열고 이전에는 상상도 할 수 없었던 놀라운 성과들이 이룩된 것이 그렇게도 달갑지 않은가"라고 반문하며, "6.15 공동 선언과 그 실천강령인 10.4 선언이 빈 종잇장처럼 여겨지는" 데 실망을 감추지 못하고 있다.

이런 점에서 남한 정부가 상호주의 원칙을 강제할수록 북한은 '자주성'의 명분에 더욱 집착하게 되어 남북대화에 소극적으로 대응할 가능성이 크다. 더욱이 지금과 같이 북한이 상당기간 당국배제전략을 구사할 경우, 남북관계 진전은 이루어지지 않을 가능성이 크다. 경우에 따라서는 북한이 일회성 대화를 통한 실리획득 전술을 구사할 경우, 남한정부의 상호주의에 적당히 응하는 조건으로 보다 큰 대가를 요구할 수도 있을 것으로 판단된다.

비핵·개방·3000과 상호주의

「비핵·개방·3000」은 엄격한 상호주의를 담고 있다. 신축적이지 못하다. 정책적 유연성을 갖고 있지 못해 성공을 담보하기 어렵다. 엄격한 상호주의가 상대방의 의사결정에 강력한 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대할 수도 있다. 그러나 양자의 관계는 일회적인 관계가 아니다. 더구나 상호 개선을 향한 관계다. 따라서 엄격한 상호주의를 그대로 적용하는 것은 근본적인 한계에 부딪힐 가능성이 크다.

상호주의의 적용은 신축적, 탄력적으로 이루어져야 한다. 서로 호혜적 반응의 결과로서 나타날 수 있는 것이어야 한다.

비핵·개방·3000이 상호주의 차원에서 성공하기 위해서는 어떻게 해야 할까? 다음과 같은 추가적인 조치가 필요하다.

첫째, 핵문제 해결이 동시에 주고받을 수 있도록 보다 정교한 내용으로 재구성해야 한다. 다시 말해 핵문제 해결 과정에서 남북경협 추진 문제에 대한 대책을 동시에 마련해야 북한 핵문제 해결과 남북경협을 선후의 문제가 아닌 동시의 문제로 바꾸는 전략이 필요하다. 남북경협은 핵문제 해결과 연결된 미·북 관계 개선, 6자회담의 진전을 추동하는 역할을 해야 한다. 남북경협이 핵문제 해결의 전제가 되기 어렵다는 것을 인식해야 한다. 따라서 경협을 통한 상호주의가 비핵화 과정에 적용될 수 있도록 비핵화 과정을 여러 단계로 나누고, 각 단계를 경협과 연계해야 한다. 핵 불능화 및 신고, 핵폐기

초기, 핵폐기 후기 등 비핵화의 단계에 맞추어 인도적 지원과 경제교류협력을 동시에 연계해야 할 것이다.

둘째, 남한이 요구하는 북한의 개방에 대한 개념과 범위, 내용과 수준 등을 보다 명확히 하고, 이에 대한 반대급부 차원의 남북경협을 제시할 필요가 있다. 북한은 개방이 도탄에 빠진 주민을 살리고, 주민의 소득 향상이라는 큰 경제적인 이익을 얻을 수 있다고 하더라도, 개방에 따라 내부체제의 불안정이 초래할 것을 예상한다면 이에 쉽사리 응하기 어렵다. 핵문제가 해결되어 자신의 체제유지가 외부로부터 담보된다고 하더라도 남한이나 서방세계가 원하는 실질적인 대외개방은 한사코 거부할 것이다. 북한에게 이는 체제를 담보로 하는 도박행위나 마찬가지다. 생각해 보라. 핵문제가 해결되었다고 하더라도 북한이 수십 년 만에 만난 이산가족이 하루 밤을 같이 잘 수 있도록 당장 허용하는 개방을 단행할 수 있겠는가? 또한 북한을 방문하는 남한의 기업자나 방문객이 마음대로 평양의 거리를 활보하게 할 수 있겠는가? 우리가 원하는 북한의 개방이 내부적인 체제개혁과 민주화라면 북한의 김정일과 노동당 간부들은 당장 심판받게 될 수도 있다. 북한이 이를 쉽사리 받아들이지 못할 것이 분명하다.

북한의 개방은 어디서부터 시작되어야 할까? 남한으로서는 대북 경협사업 추진에 있어 3통(통행·통신·통관) 문제를 해결하는 것으로부터 시작하는 가장 바람직하다. 3통 문제의 해결이 그나마 대북 경협의 수익성과 경제성을 담보하고 보다 더 큰 사업을 추진하는 기반이다. 남북경협 추진을 위한 3통 문제가 북한 전역에서 자유롭게 이루어질 경우(사업을 위한 통행·통신·통관의 자유 보장), 북한의 대남 개방은 거의 완성된 것이 다름없다. 그렇지만 이 일 역시 그리 쉽지 않다. 따라서 대북 경협사업 속에 북한이 취해야 할 개방의 내용을 담고, 이를 수용하도록 하는 것이 중요하다. 즉 사업 속에 북한 개방의 요소(Element)를 담아야 한다. 사업을 통한 개방이 북한을 실질적인 개방으로 인도하는 데 용이하다. 현재의 경협을 확대될 수 있는 방향으로 사업을 제안하고, 북한이 거부할 수 없을 정도의 직·간접적인 실익을 담보함으로써 개방을 추동할 수 있도록 해야 할 것이다.

이런 점에서 볼 때, 지난 10·4 선언과 총리회담에서 마련된 북한 개방 프로젝트가 더 이상 추진되지 않고 있는 것은 여간 아쉬운 일이 아니다. 예를 들어 지난 10·4 선언에서 합의한 조선협력단지의 건설은 남북 상생과 북한의 개방을 시험할 수 있는 가장 본보기 사업이 될 수 있다. 사업 자체의 국제 경쟁력 유지를 위해서는 북한이 기존의 대남 경협 관행에서 반드시 벗어날 수밖에 없는 사업이다. 남한이 요구하는 형태로의 기여가 이루어져야만 하는

사업이다. 선박 건조를 위해서는 물자·인력이 상시 이동할 수 있어야 한다. 통관절차의 간소화는 절대적이다. 세계적인 경쟁력을 확보하고 높은 시장점유율을 확보하고 있는 남한 굴지의 조선사들은 일주일에 한 척 이상의 대규모 배를 건조하고 있다. 중국을 대처할 새로운 투자처로서 북한이 되기 위해서는 북한이 기존의 생산협력으로는 불가능하다. 북한의 적극적인 협조가 없이는 생산 자체가 어렵다. 남한은 사업추진의 조건으로 선박건조와 관련된 필요한 개방을 북한으로부터 당당하게 요구할 수 있다. 3통 문제만이 아닌 더 나아가 인력고용 권한의 이양, 임금직불제 등도 요구할 수 있다. 이는 북한의 개혁에도 큰 도움이 된다. 북한의 노동력 대규모 고용은 북한 경제에도 실질적인 이익을 줄 수 있을 것이다.

경의선 철도·도로의 개보수도 마찬가지다. 철도·도로의 남북공동사용을 전제로 사업을 추진한다면, 동북아 지역으로의 단절된 지리적 위치를 극복, 중국, 러시아와 연결된 수많은 경제적 사업을 추진할 수 있다. 경의선 철도 복구에는 그리 큰 돈이 들지 않는 것으로 나타나고 있다. 1~2천억 원 정도다. 들어가는 돈에 비해 남북한과 중국을 연결하는 물동량의 흐름은 그 보다 몇 배 몇 십 배의 이익을 가져다주는 물론, 북한 개방에도 특특한 몫을 할 것이다. 남북은 개성-평양 고속도로 개보수를 위한 현지조사(07.12.11~13), 개성-신의주 구산 412km 철도 개보수를 위한 현지조사(2007.12.12~18)에 들어간 국민의 혈세는 그냥 낭비될 뿐이다.

개성공단 개발과 관련해서는 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장 장치들을 조속히 완비하기로 합의한 상태다. 통행 시간을 확대하고 전자출입체계(RFID)를 남북간 연계·적용하여 출입업무와 출입심사를 간소화하는 한편, 통관 검사 방식을 선별 검사로 전환하기로 하는 등 통관제도 개선 조치에도 합의해 놓았다. 통신은 2008년 내 인터넷과 무선전화 서비스를 제공하기로 했다. 그러나 현재의 냉각된 남북관계가 이의 조속한 실현을 늦추고 있는 실정이다. 이는 개성공단에 진출하려는 남한 기업을 주저하게 만드는 역할을 하고 있는 것이다.

농업분야 남북협력은 북한을 실질적으로 개혁에 임할 수 있도록 하는 중요한 대상이다. 남한은 북한 농업의 근본적 구조개선을 유도하기 위한 인적·물적 상호교류기반을 이미 마련해 놓았다. 2005년 제1차 남북농업협력위원회(농림 차관급 회담) 협의에서 북한의 협동농장을 선정, 협력사업 추진하기로 약속한 바 있다. 남측은 육묘시설, 비료, 농약, 농기계 등 농기자재, 배합 사료 및 영농기술 지원하고, 북측은 남측 기술자들의 방문 보장하기로 했다. 2007년 정상선언에서는 이와 관련된 협력을 지속할 것에 합의한 바 있다. 이

에 따라 남북농업협력 실무접촉(07.11.15)이 이루어지기도 했다. 그러나 더 이상 진전되지 못한 채 남북관계의 시계바늘은 거꾸로 돌아가고 있는 현실이다.

현 정부는 비용이 소요되는 점만 우려해서는 안된다. 남한 사회의 비판적 인식만을 의식해 대북 투자가 일방적인 지원성 투자가 될 수 있지 않을까 걱정만 해서는 소용이 없다. 비용보다 훨씬 더 큰 국익을 창출해 낼 수 있다면 정부의 소극적인 태도는 설득력이 없다.

결론 및 전망

대북 정책에서의 상호주의 적용은 다음과 같은 방향으로 추진해야 할 것이다. 첫째, 대북 협상에서 남북한이 할 수 있는 일을 제시하고, 상대에 대해 「선의의 부담」을 주는 방안을 강구하는 것이 바람직하다. 더 큰 사후적 보응을 얻어내는 방향으로 나아가야 한다.

둘째, 상호주의의 진전을 위해서는 공개적이며 노골적인 방법보다는 당국 간 비공개 접촉 통로를 통한 상호이해의 사전조정 작업이 필요하다. 북한으로부터의 반응과 상응조치가 남한이 평가할 만한 정도의 수준에 이른다면, 상호주의 원칙이 원만히 구현된 것으로 보는 것이 바람직하다.

셋째, 경제분야 상호주의 적용에 따른 북한으로부터의 상응조치는 앞서 언급했듯이 우선 3통 문제의 해결에 최우선 목표를 두는 것이 바람직하다. 남북경협은 기본적으로 경제논리에 입각하여 추진되기 때문에 다른 분야와는 달리 비교적 철저하게 상호주의를 적용할 수 있는 장점이 있다. 그 밖의 정부 차원의 대북 지원에 대해서는 이와 연결된 분야의 상호주의를 적용하는 것이 합리적이다. 예를 들어 비료지원의 경우, 농업협력 방안인 계약재배, 세부절차, 지역, 영농기술자 파견 등의 '분야 내' 교환방식에 있어서 남한측의 입장이 수용되는 방안을 적용시켜 나가는 것이다.

오스트리아 빈 대학의 「루디거 프랑크」 동아시아경제사회학과 교수의 다음과 같은 말은 우리에게 시사하는 바가 크다. “대북 상호주의와 압박이 북한의 변화를 촉진할 것이라는 논리에 따른 대북정책은 직접적인 압박에 굴복한 적이 없는 지난 수 십년간의 북한의 일관된 행태로 미뤄 볼 때, 남북관계를 '상호 비방과 일방적인 요구와 침체'라는 '과거 시대'로 돌릴 위험이 있다.” 이명박 정부의 강경한 대북정책으로 남북관계가 경색될 경우, 그 공간을 중국과 러시아가 차지할 가능성이 크다. 북한은 중국, 러시아와 각종 합작사업, 신의주 특구, 북한 철도산업에 대한 러시아의 진출 등을 용이하게 할 것

이다. 더 나아가 평양은 워싱턴을 포함, 일본과도 새롭게 협력하는 길을 찾을 가능성도 크다. 그와 같은 경우 북한에 대해 갖고 있던 우리의 '지렛대'는 모두 잃게 될 것임을 명심해야 할 것이다.