

특집

베를린 선언의 의의와 과제

베를린 선언의 의의와 전망 • 문정인

정치적 부문의 추진 과제 • 박건영

경제적 실천 과제 • 김영운

베를린 선언의 의의와 전망

문정인 / 연세대학교 정치외교학과 교수

O T 럽을 국민 순방 중이던 김대중 대통령은 지난 3월 10일 베를린 자유대학에서의 강연을 통해 베를린 '4대 선언'을 발표한 바 있다. 동 선언은 첫째, 남북 경협을 민간 협력 단계를 넘어서 당국자간의 본격적 경제 협력으로 발전시켜나가겠다는 것과 둘째, 통일 이전에 한반도의 냉전 종식과 평화 정착의 추구가 선행되어야 하며 셋째, 인도적 차원에서 이산가족 문제를 우선적으로 해결하자는 내용을 주요 골자로 삼고 있다. 그리고 넷째, 이러한 현안 문제들을 효과적으로 해결하기 위해 특사 교환 등 남북 간 당국자 대화의 재개를 제안하고 있다.

베를린 선언의 의의

김대중 대통령의 이번 베를린 선언은 결코 새로운 내용을 담고 있지는 않다. 국민의 정부 출범 이후 꾸준히 추진되어오던 대북 포용 정책의 재천명이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이번 선언은 여러 측면에서 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있다.

그 첫째 의의는 대북 접근 방식에 있어서의 전향적 변화라 할 수 있다. 지금까지 정부는 先易後難, 先經後政, 先民後官, 先供後得

이라는 지극히 기능주의적이고도 민간 중심 시각에서 대북 접근을 시도해왔다. 그러나 이번 베를린 선언은 先民後官의 대북 접촉 양식을 民官並進의 양식으로 전환하겠다는 정책 의지를 명시적으로 보여주고 있다. 즉, 정부와 민간이 공동으로 대북 접촉과 협력을 추진함으로써 어려운 난제들을 더불어 풀어나가며 남북 교류 협력의 기틀을 잡겠다는 것이다.

두번째 의의는 이번 선언이 담고 있는 실천적 구체성에 있다 하겠다. 과거와는 대조적으로, 이번 베를린 선언은 대북 지원의 성격을 구체적으로 제시해주고 있다. 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접자본의 확충에 대한 지원, 당국자간 투자보장협정과 이중과세방지협정 등 투자 여건의 제도적 조성, 그리고 농업 구조 개혁에 대한 적극적 지원 약속 등이 그 대표적 사례라 하겠다. 특히 이 모든 분야가 현재 북한측으로서는 화급을 다투는 사안들이기 때문에 그 구체성 못지 않게 시의성 역시 적절하다고 평가할 수 있다.

세번째로, 독일 분단과 통일의 상징인 베를린에서 이 선언을 발표함으로써 국제적 관심을 불러일으키는 동시에 지지를 유도한 점에 그 의의를 부여할 수 있을 것이다. 이

미 그 긍정적 파급 효과가 크게 가시화되고 있다. 독일의 언론들은 김 대통령의 이번 선언을 빌리 브란트의 동

방 정책에 견주면서 대대적으로 보도한 바 있으며, 미 국무부 루빈 대변인도 논평을 통해 이번 선언이 남북한 관계 개선에 새로운 돌파구를 마련해줄 것으로 보고 있다. 또한 고노 료헤이 일본 외상도 기자회견을 통해 이번 선언이 대북 포용 정책 추진에 있어서 새로운 전기를 마련해줄 것으로 내다 보았다. 이러한 국제적 여론 조성은 새로운 외교 영역을 확장하고자 하는 북한에게 상당한 압력을 작용할 것으로 보인다.

네번째로, 이번 선언의 인도주의적 접근 역시 돋보인다. 노령으로 계속 세상을 뜨고 있는 일세대 이산가족의 상봉을 더 이상 막아서는 안된다고 강조하며, 이산가족 문제 해결에 북측이 전향적으로 나서야 한다고 강조한 대목은 우리 모두의 공감을 얻고 있다.

마지막으로, 베를린 선언을 일방적으로 발표하지 않고, 사전에 그 내용을 북한측에 통보함으로써 북한 입장을 어느 정도 고려했다는 점 역시 이번 선언이 지니는 특이성이라 지적할 수 있다. 처음으로 통일부 장관 명의로 북한에 사전 통보한 것은 그 자체만으로도 의의를 가진다고 할 수 있다. 그리고 통보 대상을 북한 정부 당국이나 당이 아닌 아태평화위로 한 점은 북한의 부담감을 덜어주려는 정부의 배려로 파악될 수 있다. 이러한 조치는 남북한 신뢰 구축에 긍정적 기제로

베를린 선언은 국민의 정부 출범 이후 꾸준히 추진되어오던 대북 포용 정책의 재천명이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이번 선언은 여러 측면에서 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있다.

작용할 수 있을 것으로 보인다.

베를린 선언의 배경

그러면 베를린 선언의 배경은 무엇인가? 다음 몇가지로 그 배경을 요약해볼 수 있다. 우선 그동안 추진해온 대북 포용 정책의 성과와 한계를 그 배경으로 지적할 수 있다. 김대중 정부가 추진해온 대북 포용 정책은 처음으로 주변 4강의 전폭적 지지뿐만 아니라 폭넓은 국제적 성원을 받고 있는 대북 정책이라고 할 수 있다. 그리고 대북 포용 정책은 이러한 국제적 지지에 힘입어 한반도 냉전 구조 해체에 점진적 성과를 거두어왔다. 금창리 핵의혹과 일련의 미사일 위기를 극복하고 한반도 문제의 포괄적 해결책으로서의 페리보고서 안착을 가능케 했는가 하면, 북미 고위급회담, 북일 수교 협상, 북한과 이탈리아의 수교 등 북한이 정상 국가로 전환할 수 있도록 국제 환경의 조성에 박차를 가해왔다.

그러나 이 같은 성과에도 불구하고 냉전 구조 해체의 핵심인 남북 관계 개선은 이루어지지 않고 있다. 민간 부분의 교류 협력의 활성화에도 불구하고 당국자간 접촉은 거의 전무한 실정이다. 북경 차관급 비료회담의 결렬, 남측 특사 교환 제의의 거부, 그리고 작년 6월에는 연평해전이라는 남북간의 최초

베를린 선언의 배경은 첫째, 대북 포용 정책의 성과와 함께 둘째, 민간 경험만으로는 해결하기 어려운 사안들을 해결하기 위해 남북 당국간 접촉과 협력의 필요 셋째, 이산가족 문제 해결이라는 인도적 차원 등이 있다.

의 교전 사태 등 남북한 당국자 관계는 경색 국면을 벗어나지 못하고 있다. 이러한 경색 국면을 벗어나 남북한간에 새로운 교류 협력의 전기를 마련하는 동시에 이를 4월 13일 총선에 호재로 활용하고자 하는데 이번 선언의 일차적 의도가 있다 하겠다.

두번째로 경제적 배경을 지적할 수 있다. 1999년 남북 교역 규모는 약 3억 3,000만 달러로 역대 최고치에 이르렀다. 서해교전 등의 악재에도 불구하고 남북 경협은 남북간 신뢰 구축에 크게 기여하였다고 평가된다. 그러나 북한의 취약한 사회간접자본과 미비한 제도적 장치 등은 남북 경협의 지속적 발전은 물론이고, 서방 자본의 대북 유치에 큰 걸림돌로 대두되고 있다. 예를 들어, 1998년 북한의 전력 생산량은 170억 kWh로 경북 지역의 전력 소비량 207억 kWh에도 못 미치는 형편이다. 이밖에도 포장률 10%의 도로망과 연료 부족으로 인한 철도망의 마비 또한 간과할 수 없는 문제이다. 사회간접자본의 부족 말고도 투자보장협정, 이중과세방지협정 등 제도적 여건의 미비 또한 심각한 장애 요소로 등장하고 있다. 따라서, 남북 경협이 새로운 차원으로 발전하기 위해서는 이런 장애 요인들의 극복이 선행되어야 할 것이다. 그러나 사회간접자본의 확충, 제도적

여건의 마련 등 각종 애로의 극복은 기존의 정경 분리에 기초한 민간 경험만으로는 해결하기 어려운 사안들이다. 이런 점에서 남북 당국

간 접촉과 협력은 필수적이라 할 수 있다.

그 대표적 사례로 현대의 서해공단 사업을 들 수 있다. 현대측은 해주 지역을 예상 공단지역으로 선정하고 그 준비를 서둘러왔다. 그러나 북한측은 해주보다는 신의주 지역을 희망하고 있는 것으로 알려져 있다. 현대측 실사 결과, 신의주 지역의 산업 입지 조건은 매우 열악한 것으로 나타나고 있는 바, 현대와 북한측 협상은 현재 공단 입지 선정 문제로 답보 상태에 놓여 있다. 이 같은 상태에서 남북한 당국자간의 협력은 해결의 단초를 제공해줄 수 있을 것이다. 신의주 지역의 공단 개발은 정부간 협력으로 추진하고, 현대로 하여금 해주공단 건설에 전념할 수 있도록 해준다면 남북 경협은 엄청난 가속을 얻을 수 있을 것이다. 바로 이 점에 베를린 선언이 표방하고 있는 민관 병진 정책의 배경이 있는 것이다.

마지막으로는 이산가족 문제 해결이라는 인도적 배경을 들 수 있다. 반세기가 넘는 분단으로 인하여 이산가족 1세대들은 고령이 된 지 오래이고, 점차 세상을 뜨고 있는 형편이다. 따라서 이산가족 문제 해결을 위한 시간은 얼마 남지 않은 형편이다. 앞으로 몇 년 이내에 이산가족 문제를 해결하지 못한다면, 이 문제는 영원히 과거 속으로 파묻혀버릴

것이다. 이러한 민족적 비극은 마땅히 방지되어야 할 것이다. 더구나 이산가족 문제는 김대중 대통령의 대선 공약이기 때문에, 이 문제의 해결은 국내 정치적 약속의 이행이라는 측면도 있는 것이다.

향후 전망

베를린 선언의 조기 실현은 가능한가? 이는 전적으로 북한측 태도에 달려 있다. 북한 당국자의 수용 여부에 따라 그 향방이 결정된다 해도 과언이 아닐 것이다. 아직까지 북한측은 명확한 입장을 표명하고 있지 않지만 궁극적으로는 북한이 수용할 가능성이 높다고 여겨진다. 그 이유는 북한측이 서방측 지원으로 다급한 식량난을 극복했으나, 강성대국 건설과 경제난의 해소를 위해 미국과 일본으로부터의 정부 및 민간 수준의 경제 지원 협력이 시급한 실정이다. 그러나 남북 관계 개선이 없이 미국과 일본과의 경제 협력은 고사하고 정치·외교 부문에서의 정상화도 어려움을 겪을 수 있다. 뿐만 아니라, 북한측이 미국·일본과의 관계 개선을 통해 서방측 자본 유치를 희망한다 하더라도 현실적으로 남북 경협이 가속화와 사회간접자본에 대한 한국측의 선행 투자없이 이를 기대하기란 어렵다. 때문에 미국과 일본으로부터의 경협 지원을 확보하기 위해서도 베를린 선언의 부분 수용은 가능하리라 본다.

베를린 선언의 조기 실현은 전적으로 북한측 태도에 달려 있다. 북한 당국자의 수용 여부에 따라 그 향방이 결정된다 해도 과언이 아닐 것이다. 아직까지 북한측은 명확한 입장을 표명하고 있지 않지만 궁극적으로는 북한이 수용할 가능성이 높다고 여겨진다.

이와 더불어 최근 북한측 태도 또한 낙관적 전망을 가능케 해주고 있다. 북한은 3월 15일 「로동신문」 논평을 통해 베를린 선언에 대한 반응을 보인 바 있다. 이 논평에서 북한은 즉각적인 대화 재개에는 부정적 입장을 표명하였으나, 원칙적으로 남북 당국자간 대화와 접촉이 이루어질 수 있음을 시사한 바 있다. 그리고 현 정부의 이번 특사 교환 제안에 대해서도 즉각적이고 단선적 거부가 아니라, 함부로 일관하는 등 과거와는 다른 행태를 보이고 있다. 또한 휴전선에서 대남 비난 방송의 빈도를 줄이고 있는 점도 눈여겨 보아야 할 북한의 태도 변화라고 할 수 있다. 이 같은 북한의 태도 변화는 북한이 궁극적으로 베를린 선언을 받아들일 가능성이 높다는 점을 우회적으로 암시해주고 있다. 특히, 당국자 접촉을 통한 경제 협력의 활성화는 당장 어려울지 모르나 최소한 이산가족 상봉 문제에 대해서는 북한측이 전향적으로 나올 것으로 전망된다.

따라서 현 상황에서 북한측이 베를린 선언을 즉각적이고도 전폭적으로 받아들이지는 않을 것으로 판단된다. 무엇보다 북한은 북미 고위급회담과 북일 수교 협상에 전력을 투구하고 있기 때문에 남북 대화에 본격적으로 나설 형편이 아니다. 이에 못지 않게 중요

북한의 베를린 선언에 대한 입장 표명은 짧게는 한국측의 총선이 끝나고, 길게는 대미·대일 협상이 본 궤도에 오른 후에나 나올 것으로 예측된다. 즉 자존심과 주도권을 강조하는 북한 외교의 특성상, 베를린 선언을 그대로 수용하기 보다는 자신들에게 더욱 유리한 내용을 수정하거나 아니면 새로운 제안 형식으로 입장을 표명하리라 예상된다.

한 변수는 북한 내부의 교통 정리이다. 아직도 북한측은 체제 안보와 관련된 개방과 폐쇄의 내부 논쟁을 계속하고 있는 것으로 알려져 있다. 이번 베를린 선언에 대한 북한측 수용 여부는 이러한 내부 논쟁의 결론과 불가분의 고리로 연동되어 있다. 따라서 이러한 내부 논쟁의 결론에 도달할 때까지 북한측은 구체적 응답을 지연할 것으로 보인다.

이런 점을 고려할 때 북한의 베를린 선언에 대한 입장 표명은 짧게는 한국측의 총선이 끝나고, 길게는 대미·대일 협상이 본 궤도에 오른 후에나 나올 것으로 예측된다. 하지만 북한은 한국에 역제의라는 방식을 통하여 그들의 입장을 표명할 수도 있다. 즉 자존심과 주도권을 강조하는 북한 외교의 특성상, 베를린 선언을 그대로 수용하기 보다는 자신들에게 더욱 유리한 내용으로 수정하거나 아니면 새로운 제안 형식으로 입장을 표명하리라 예상된다. 이러한 북한의 입장 표명에 한국이 어떻게 대응하느냐가 남북 당국 간 대화 재개에 중요한 변수가 될 것이다. 그러나 궁극적으로는 베를린 제의를 어떤 형태로든지 수용하여 경제난 극복의 기제로 활용할 것으로 보인다.

앞으로의 과제

남북한 관계에는 선언의 내용 못지 않게 그 선언의 구체적 실천 방안과 전략 역시 중요하다 하겠다. 따라서

베를린 선언의 실천과 관련하여 제기되는 일차적 과제는 정부가 만반의 준비를 갖추고 있느냐 하는 점이다. 투자보장협정이나 이중과세방지협정 등은 제도적 문제이기 때문에 그리 어려운 현안이 아니다. 그러나 도로, 항만, 전력, 통신 등 사회간접자본에 대한 경험은 엄청난 재원을 필요로 하는 것이다. 4·13 총선과 관련하여 국제 문제가 새로운 정치 쟁점으로 떠오르는 마당에 정부가 이 같은 대규모 투자 재원을 마련할 수 있는가 하는 점에 대해 의구심을 갖게 된다. 따라서 투자 자원 확보에 각별히 유념할 필요가 있다.

이 점과 관련하여 KEDO 사업을 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 우여곡절 끝에 북한측의 KEDO 참여를 유도했는데도 불구하고 자원 확보의 지연, 한·미·일 3국 공조의 한계, 그리고 核 사고시 보상 보험 처리 등 기술적 문제로 KEDO 사업은 난항을 거듭해왔다. 그 결과, KEDO 사업은 남북한 신뢰 구축의 기제로 작용하는 것이 아니라 오히려 불신과 곡해의 원인으로 자리잡아왔다. 따라서 북한측이 긍정적으로 화답해올 것에 대비하여 이를 조속히 실현할 수 있는 법적·제도적·재정적 기반을 지금부터 준비해나가야 할 것이다. 북한측이 화답해왔는데도 불구하고

고, 우리의 준비 미비로 효과적인 경협이 이루어지지 않는다면, 이는 다시 불신의 악순환을 야기하는 등 득보다 실이 클 수 있다는 점을 명심해야 할 것이다.

현실적으로 북한의 사회간접자본 구축과 농업 구조 개혁을 한국의 독자적 지원만으로 실현시킬 수는 없을 것이다. 때문에 베를린 선언의 구체화를 위해 미국·일본과의 공조체제 구축이 시급하다 하겠다. 이미 미국은 작년 9월 6일 베를린 미사일 협상 타결과 페리보고서 제출 이후 대북 경제 지원책을 구체적으로 모색하고 있고, 일본 역시 북일 수교 교섭에서 전후 배상금 문제를 포함하여 대북 경협 방안을 신중히 검토하고 있다. 이러한 미국과 일본의 움직임을 정확히 파악하여 김 대통령의 베를린 선언과 연계시키는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 특히, 한·미·일 3국의 민간 기업들을 컨소시엄 형태로 묶어 북한의 사회간접자본 부문에 대한 진출을 정부가 적극 유도할 필요가 있다.

이에 못지 않게 중요한 것은 국내 정치적 저항이다. 이미 보수 세력은 대북 포용 정책을 북한에 일방적으로 주기만 하는 비굴한 회유 정책이라 비난하고 있다. 이번 베를린 선언을 계기로 이들의 비판은 더욱 거세어질 전망이다. 이러한 반대 세력을 추스리고 국내적 합의를 구축하여 당국자간의 경협을 촉진하는 것 또한 현 정부가 직면하고 있는 주

미국과 일본의 움직임을 정확히 파악하여 김 대통령의 베를린 선언과 연계시키는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 특히, 한·미·일 3국의 민간 기업들은 컨소시엄 형태로 묶어 북한의 사회간접자본 부문에 대한 진출을 정부가 적극 유도할 필요가 있다.

요 과제라 할 수 있다. 이점과 관련하여 정부는 보다 강도 높은 설득의 논리를 개발하고 對국민 홍보에 나서야 할 것이다. 특히 유념해야 할 점은 남북정상회담과 같은 가시적 성과에 지나치게 집착해서는 안된다는 것이다. 조급함을 보이지 않으면서 실무 수준에서의 기술적 접근을 통해 새로운 돌파구를 마련해야만 북한에 의한 역이용의 위험을 탈피할 수 있을 것이다.

결론적으로 이번 김대중 대통령의 베를린 선언은 내용 면에서는 새로운 것이 없으나 그 실천 양식과 구체성, 그리고 시의성에 있어서 큰 의미를 부여할 수 있다. 북한측이 이번 제의를 수용한다면 남북 관계 개선에 새로운 전기를 마련하여 신뢰 구축, 긴장 완화, 그리고 평화 통일에 크게 공헌할 수 있다고 보아진다. 따라서 이번 선언에 국민적 지지를 보내, 대승적 공감대를 형성하고 남북한 관계에 새로운 지평이 전개될 수 있도록 우리 모두가 노력해야 할 것이다. 92