

우리는 대북지원의 양적 측면보다는 우리의
대북지원과 남북간의 교류협력이 긴장완화와
신뢰조성, 그리고 상생의 관계를 만들어 갈 수
있다는 질적 측면에 주목할 필요가 있다.

주제가 있는 통일문제 강좌 02

,



주제가 있는 통일문제 강좌 02

,





책을 내면서.....

사회주의권 붕괴이후 북한 경제가 심각한 위기에 빠지게 되면서 북한 동포들은 추위와 배고픔 속에 고통스런 삶을 이어오고 있습니다. 이런 상황에서 우리 정부와 민간단체들은 1995년부터 동포들의 어려움을 돕기 위해 북한에 대한 인도적 차원의 지원을 계속해 오고 있습니다.

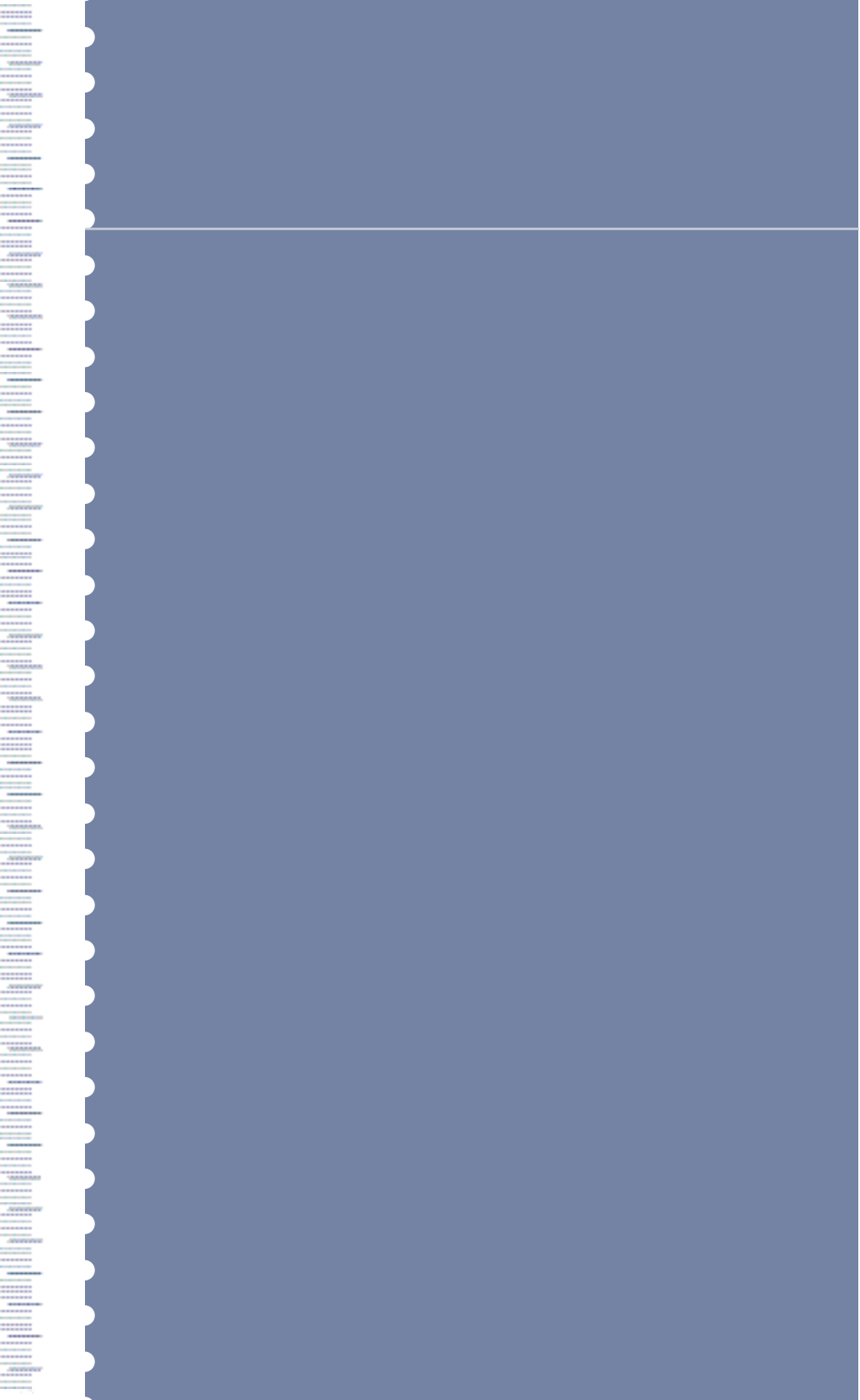
그러나 우리 사회 일각에서는 이러한 대북지원의 당위성과 효과 등에 관해 많은 논란과 오해가 있어 왔습니다. 이 책은 이러한 대북 지원이 단순히 북한 동포를 돕는 차원을 넘어 민족통합과 통일을 성취해 나가는 데 중요한 의미가 있다는 사실을 새롭게 인식하기 위해 펴내는 것입니다.

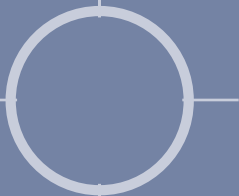
이를 위해 이 책에서는 대북지원 문제에 대한 쟁점을 간략히 정리하면서 독일의 사례를 통해 그 의미를 되새겨 보고 있습니다. 우리보다 앞서 통일을 달성한 독일의 경험은 그들이 얼마나 '균형감각'을 가지고 '사려깊게' 통일문제를 다루어 왔는지를 보여주는 생생한 예가 되고 있기 때문입니다.

두 번째 '주제가 있는 통일문제 강좌'로 펴내는 이 책이 북한에 대한 인도적 지원의 현황을 이해하고, 대북지원이 우리의 미래를 위한 투자이며 설계의 한 부분이라는 사실을 이해하시는데 도움이 되기를 기대합니다. 감사합니다.

2004년 8월

통일교육원장 박 성 훈





1 7

2 11

가. 대북지원의 내용과 규모
나. 대북지원을 둘러싼 몇 가지 쟁점
【깊이보기①】 개성공단, 본격 가동되면...

3 : '작은 걸음, 거대한 변화' 27

가. 서독의 동방 정책
나. 서독의 대동독 지원
【깊이보기②】 정치범 석방문제
【깊이보기③】 '불가능한 결정의 결정'
- '80년대 초의 대동독 차관제공 결정-
다. 서독의 대동독 지원의 효과

4 41

가. 북한의 자세변화와 '차단정책'의 문제
나. 인도주의와 '통합의 전략'에서 보자

5 49





[글을 시작하며...]

1



1 글을 시작하며...

1995년 북한의 극심한 식량난을 해소하기 위해 시작된 북한에 대한 인도적 지원은 남북관계가 발전되면서 꾸준히 증가하여 왔다. 더욱이 2004년 4월 용천역 폭발사고 이후 북한에 대한 인도적 지원의 분위기가 고조되고 있다. 이와 같은 경제·사회분야의 대북지원은 북한의 당면한 어려움 해소는 물론 차갑게 얼어 붙었던 남북 동포간의 불신과 적대감을 녹이는 데에도 매우 큰 역할을 하고 있다.

그러나 이러한 대북 지원이 양적으로 증가하고 장기화되면서 우리 사회 일각에서는 우리의 대북지원이 “적정한 수준을 넘는 과도하고 일방적인 것”이라는 주장이 제기되기도 하였다.

게다가 이러한 대북지원을 둘러싼 논의가 국내 정치적 상황과 연계되면서 사회 내부의 심각한 이견으로 표출되기도 하였고, 심지어는 자신과 다른 입장을 반민족·반통일·냉전·수구세력 혹은 친북·좌익·용공세력으로 비판하는 현상까지 나타나기도 하였다.

물론 이러한 북한에 대한 지원에 대한 비판적 시각은 △ 1997년 IMF 관리체제 하의 어려운 경제상황, △ 북한의 서해도발, 핵개발 의혹 등으로 인한 대북지원 효과에 대한 의구심과 △ 북한은 변하지 않는다는 ‘북한불변론’ 등을 배경으로 한 것이라 할 수 있다.

다행스럽게도 최근 남북관계가 안정적인 궤도로 진입해 감에 따라 대북지원에 대한 우리 사회의 계층간, 세대간의 이견과 갈등이 상당부분 해소되어 가고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 남북관계 진전이나 대북지원 문제를 둘러싼 이러한 문제들은 언제든지 재연될 소지가 있는 쟁점으로 잠복되어 있다.

더욱 우려할 일은 우리 사회의 남북관계, 특히 대북지원에 대한 이견과 갈등이 객관적이고 합리적인 판단에 근거한 것이 아닌 매우 감정적이고 직관적인 판단에 기초한 것이라는 데 있다.

우리는 이 강좌를 통해 대북지원에 대한 우리 사회의 논의를

다시 한번 정리하고, 특히 독일의 경우를 타산지석으로 이 문제를 검토하고자 한다.

우리가 아직도 독일의 경우를 살아있는 예로 살펴보고자 하는 것은 통일을 성취해 낸 서독의 ‘장대한’ 전략에서 시작된 서독의 동독에 대한 지원과 교류협력이 아직도 우리에게 생생한 교훈을 주고 있다고 보기 때문이다.

독일은 동독에 대한 지원과 동서독간의 교류협력을 통해 통일을 향한 에너지를 축적하였다. 그리고 통일을 위한 내외의 조건이 성숙되었을 때 이렇게 축적된 에너지는 곧바로 베를린 장벽을 허물고 분단된 두 개의 독일을 하나의 독일로 통일하는 폭발적인 힘으로 분출되었다.

2 대북지원의 실태와 쟁점

가. 대북지원의 내용과 규모

우리가 제공하는 대북 지원은 정부차원과 민간 및 기업차원의 지원으로 대별할 수 있다.

인도적 지원은 국제적으로도 지원대상국의 정치적 상황과 연계하지 않는 것이 기본원칙이며, 이러한 견지에서 정부는 북한의 인도적 상황을 개선하기 위해 합리적 범위내에서 성의껏 돕는다는 입장을 가지고 있다.

그리고 이런 원칙하에 북한 식량사정, 남북관계 상황, 국제

사회의 지원동향 등을 고려하면서 국민적 합의를 바탕으로 지속적인 대북지원을 추진해 오고 있다.

1) 정부차원의 대북지원

● 긴급구호 지원

북한은 경제와 식량사정이 극도로 악화된 1995년 처음으로 국제사회에 식량 지원을 요청하였다.

정부는 식량난을 겪는 북한동포들이 현실적인 곤경을 벗어날 수 있도록 1995년 국내산 쌀 15만톤을 지원한 이래 다양한 경로를 통해 지속적으로 북한에 대한 인도적 지원을 계속하고 있다.

북한의 지원요청 이후 국제기구의 대북지원 사업도 추진되기 시작하였으며, 우리 정부는 1996년부터 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF) 등 UN기구를 통한 긴급구호 차원의 인도적 지원활동에 참여해 왔다.

정부는 2003년에도 북한의 식량난 해소에 기여하기 위해 WFP를 통해 옥수수 10만톤을 지원하였다. 옥수수 포대에는 우

리 정부가 WFP를 통해 지원하는 물자임을 한글과 영문으로 표기하였다.

한편 북한의 말라리아 발병확산이 심각히 우려됨에 따라 정부는 2001년, 2002년 말라리아 약품과 모기장, 진단장비 등 각종 기자재를 국제보건기구(WHO)를 통해 북한에 전달하였다. 2003년에도 WHO를 통한 말라리아 방제사업을 지속하여 30만 명분에 해당되는 약품과 기자재를 지원하였다.

또한 2003년에는 어린이의 심각한 영양부족 문제를 해결하고 질병 발생율을 감소시키기 위해 UNICEF를 통해 어린이 영양식, 의약품 등도 지원하였다.

● 농업복구 비료지원

정부는 긴급구호성 식량지원과 병행하여 비료·종자·농약 지원 등 농업생산성 향상을 위한 지원을 실시하는 것이 북한 식량난의 근원적 해결에 도움이 되고 지원의 효과성·분배투명성 확보 등의 측면에서도 바람직하다고 보고 있다.

이런 차원에서 정부는 1999년이래 141.5만톤의 비료를 지원하였다. 대북 비료지원은 식량증산 효과를 가져온다는 점에서

직접적인 식량지원보다 적은 비용으로 큰 효과를 볼 수 있는 효과적인 방법이라고 할 수 있다.

〈표 1〉비료지원 현황

(’04. 6 현재)

연 도	’99년	’00년	’01년	’02년	’03년	’04년	계
지원규모	11.5만톤	30만톤	20만톤	30만톤	30만톤	20만톤	141.5만톤

2) 민간차원의 대북지원

민간차원에서는 1995년 이후 2003년말까지 총 3,448억원 상당을 지원하여 인도적 지원총액 1조 28억원 상당의 34.4%를 점하고 있다.

초기의 민간지원은 대한적십자사가 국내 민간단체 등으로부터 기탁받은 물품을 국제적십자연맹을 통해 전달하는 방식으로 이루어졌으며, 1997년 5월까지 모두 19차례에 걸쳐 496만달리(39억 7천만원) 상당의 구호물품을 지원하였다.

1997년 5월 26일 남북적십자간 제1차 합의서가 채택됨에 따라 민간차원의 지원도 남북 직접전달 방식으로 전환되었다. 지원창구는 여전히 대한적십자사를 단일창구로 운영하였다.

1997년 6월 남북적십자사간 합의에 의해 구호물품이 지원되

기 시작한 이래로 1998년 12월까지 총 433억원 상당의 구호물품이 대한적십자사 창구를 통해 지원되었다.

1999년부터는 대북지원 활성화 조치에 따라 대북지원사업자로 지정된 민간단체도 독자창구로서 지원활동이 가능하게 되었다. 민간단체 독자창구는 1999년 10개 단체로 시작한 이래 꾸준히 증가하여 2003년말 현재 31개 단체가 활발한 지원활동을 전개하고 있다.

1995년부터 2003년까지 민간차원 대북지원액은 3,448억원으로서 국제적십자사를 통해 40억원(1.2%), 대한적십자사를 통해 1,148억원(33.3%), 독자창구를 통해 2,260억원(65.5%)을 각각 지원하였다. 2003년에는 대한적십자사를 통해 70억원, 독자창구를 통해 777억원 등 총 847억원의 대북지원이 이루어졌다.

대북지원의 내용도 초기의 식량위주의 일회성 지원에서 농업개발·보건의료·취약계층 지원 등 지속적이고 전문적인 지원으로 발전하였으며, 지원품목도 농자재·농기구, 전문의약품·의료기기 등으로 다양화되었다.

민간단체가 추진하는 주요 지원사업은 보건의료분야에서 결핵퇴치, 어린이심장병센터 설치·안과병원 건립 등 병원 현대화, 수액제·정제 생산설비 설치 등 제약공장 복구 지원, 의료

기자재 및 항생제·구충제·영양제 등 의약품 지원 등으로 이루어지고 있다.

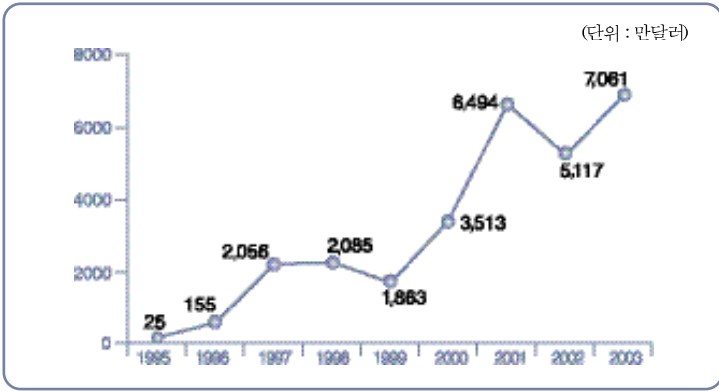
농업개발분야에서는 감자·옥수수 종자개발, 젖소·젓염소·닭목장 등 축산개발, 농기계 수리공장 건설 및 농기계·농자재 지원, 채소온실 및 양묘장 설치운영 지원 등이 추진되고 있으며, 취약계층 지원분야에서는 영양식공장·빵공장·국수공장 설치 운영 및 육아원 및 어린이 급식지원사업 등이 지속적으로 추진되고 있다.

정부는 보건의료, 어린이 등 취약계층 지원 및 농업개발 지원 등의 분야에 대한 활성화를 위해 남북협력기금을 지원해 오고 있다. 사업별로는 보건의료, 농업개발, 취약계층 지원 등 다양한 분야의 사업에 기금지원을 하고 있다.

이같은 정부의 민간단체에 대한 지원은 민간차원 대북지원 사업의 지속성을 유지하고 지원 효과를 제고하는 한편, 지원 규모를 확대하여 민간의 대북지원 활성화에 크게 기여하였다.

한편, 분배확인 및 사업협의 등을 위한 방북인원도 꾸준히 증가하여 대북지원을 통한 남북간 인적교류 확대에 기여하고 있다.

〈그림 1〉 민간차원 대북지원 추이



*출처: 『통일백서』 (통일부, 2004), 245쪽

3) 국제사회의 대북지원

국제사회의 북한에 대한 인도적 지원은 세계식량기구(WFP)가 주도하는 유엔 차원의 인도적 지원과 국제적십자사, 비정부기구, 그리고 각국의 쌍무적 지원으로 구성되어 있다.

국제사회의 대북지원은 북한의 위기상황이 알려진 1996년 6월 이후 증가하였으나 북한 핵문제 등으로 소강상태를 맞고 있다.

국제사회의 대북지원은 기존의 긴급구호 사업에서 보건·의료·식수·위생·교육 분야 등의 장기적 개발 관점이 강조되는 추세로 나가고 있다.

나. 대복지원을 둘러싼 몇 가지 쟁점

1) 대복지원이 우리 경제에 부담으로 작용하는 것은 아닌가?

그동안 우리 사회에서는 정부나 민간차원의 대복지원이 △우리 경제가 감당할 수 없을 정도라거나 △우리 사회의 빈곤층을 외면하고 대복지원에만 치중하는 것은 아닌가 하는 비판이 있어 왔다.

사실 위와 같은 통계수치만으로는 우리의 대복 지원액이 어느 정도인지를 쉽게 가늠하기 어렵다. 다른 비교기준을 통해 대복지원의 성격과 규모를 밝혀보자.

1995년 쌀 15만톤 지원 이후 2004년 6월 말까지 민간지원 4,464억원을 포함한 지원액은 11,734억원(연평균 1,173억원)으로 국민 1인당 연간 부담액은 2,500원 정도로 추산되고 있다. 여기에 식량차관(130만톤, 3,585억원) 포함하는 경우 대복지원액은 총 15,319억원(연평균 1,532억원)으로 국민 1인당 연간 부담액은 3,000원을 약간 상회하고 있다.

이렇게 보면 북한에 대한 인도적 지원의 제1차적인 당사자인 우리가 부담하는 비중을 결코 크다고 할 수 없다.

정부도 국민여론과 국내여건을 충분히 감안하면서 대북지원이 국내경제에 도움이 되고 국민정서에 부합하는 방향에서 추진될 수 있도록 노력하고 있다.

결국 우리는 대북지원의 양적 측면보다는 우리의 대북지원과 남북간의 교류협력이 긴장완화와 신뢰조성, 그리고 상생의 관계를 만들어 갈 수 있다는 질적 측면에 주목할 필요가 있다.

본격적인 '실험' 단계에 들어선 개성공단 사업이 그 살아있는 예이다.

깊이보기 ①: 개성공단, 본격 가동되면...

"입장을 바꾸어 봅시다. 남측이라면 전연(전선)지대인 개성을 떼어줄 수 있겠습니까?"

지난 6월 15일 남북 정상회담 4주년 학술회의 참석차 방한했던 북한 이종혁 조선아시아·태평양평화위원회 부위원장은 개성공단 건설이 늦어지는 데 대한 불만을 이렇게 나타냈다. 남한 당국이 성의를 보이지 않아 공단 건설이 제 속도를 내지 못한다는 것이었다. 북한이 개성공단에 공을 들이는 것은 공단 개발이 가져올 경제적 효과 때문이다. 지난달 30일 개성공단 현지에서 만난 북측 관계자는 "현재 250여 명의 노동자가 공단 건설에 투입되어 있지만 2만 8000평의 시범공단이 정상 조업에 들어가면 6,000여 명으로 늘어날 것"이라고 말했다. 이는 일자리 창출, 남측으로부터 받을 임금

과 소득세에 대한 북한의 기대가 상당히 크다는 점을 시사하고 있다.

국내 기업들 역시 개성공단에 가는 기대가 크다. 동남아나 중국보다 저렴한 인건비와 물류비로 경쟁력을 확보할 수 있다는 판단에서다. 연내 제품 생산을 목표로 하는 시범단지에 입주할 15개 기업을 선정하는 데 200여개의 업체가 몰린 것은 이런 기대를 반증한다.

그러면 개성공단의 경제적 파급효과는 얼마나 될까? 한국은행 금융경제 연구원의 최근 발표에 따르면 개성공단 3단계 공사(1단계 100만평, 2단계 200만평, 3단계 500만평)가 완공돼 본격 가동에 들어가면 남한 경제에 대한 직접적 효과는 연간 생산 83조 9,000억원, 연간 부가가치 24조원, 일자리 10만개 창출로 조사됐다. 이 발표에 의하면 "이 시기 북한은 일년에 7,200억원의 수입(임금+소득세)을 올리고, 73만개의 일자리를 창출할 수 있다"고 밝혔다.

현대경제연구원의 한 전문가는 지난달 낸 논문에서 "개성공단이 완공되면 남한의 제조 원가가 10% 이상 절감되고, GDP도 0.3% 포인트 증대되는 것을 비롯해 연간 16조여원의 경제적 효과를 낼 수 있을 것"이라고 분석했다. 북한의 경우 연간 2조1,800억원의 경제적 효과를 볼 것으로 평가했다. 이에 앞서 건설산업연구원은 2002년 보고서에서 공단 건설에 따른 부가가치만 남한 7,297억원, 북한 6,229억원에 이를 것으로 분석했다.

- 「중앙일보」 2004. 7. 27 기사 중 -

2) 대화와 협상의 상대로서 북한을 믿을 수 있는가?

북한에 대한 냉전적 입장을 고수하고 있는 사람들은 아직도

북한 문제라면 무조건적인 반대 입장을 취하려는 경향성을 가지고 있다.

대북지원에 관해서도 이들은 객관적인 자료에 대한 검토나 대안의 제시없이 우리 정부가 “북한에 줄 것은 다 주면서도 끌려만 다니고 있고, 일방적인 양보만을 계속하고 있다”고 주장하고 있다. 말하자면 ‘북한이 싫기 때문에 반대한다’는 부정적 대북인식을 보여주고 있는 것이다.

그러나 대북지원 자체에 대한 판단과 이해에 앞서 대결주의적 사고로 문제를 미리 예단해 버리는 성급한 자세는 결코 바람직하지 않다. 안팎의 사정이 급변하는 상황에서 우리의 판단과 선택은 곧바로 우리의 미래와 직결되어 있기 때문이다.

현실적으로 북한 당국이 남북관계와 통일문제에 관한 대화 상대라는 점을 부인할 수 없으며, 남한을 비롯한 외부와의 접촉이 늘어나면서 그들의 국제사회와 남북관계에 대한 인식도 점차 현실화되어 가고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

북한도 이러한 외부와의 접촉과 학습과정을 통해 자신의 위치를 다시 한번 생각하고 진로를 모색해 나갈 것이다. 성급하게 북한의 자세 전환을 기대하고 재촉하기 보다는 남과 북이 접촉과 교류를 통해 신뢰를 쌓아가게 되면 북한의 행동에 대한 예측

가능성도 그만큼 높아질 것이다.

실제로 하나하나의 사안만을 떼어 놓고 보면 북한의 변화를 그다지 실감할 수 없지만 5년과 10년 정도의 시간을 두고 북한의 변화를 생각해 보면, 북한 당국과 인사들의 언행과 태도에서 우리는 엄청난 변화를 느낄 수 있다.

“먼 친척보다 이웃사촌”이라는 말은 서로 만나서 대화하면서 가슴을 열어가다 보면 신뢰가 형성된다는 일상의 진리를 말해주고 있다. 남북관계도 북한의 변화만을 요구하고 변하지 않는다고 탓만 하기 보다는 그들을 새로운 세계로 인도하고 또다른 세상을 체험하도록 하는 적극적인 자세를 통해서만이 앞으로 나아갈 수 있는 것이다.

3) 북한은 변화할 것인가?

대북지원에 대한 논의에서 또 하나의 초점은 대북지원이 과연 북한의 변화를 이끌어 내는데 유용한 수단이 되고 있는가 하는 점이다. 이 문제에 대한 입장을 크게 다음의 두 가지 시각으로 정리할 수 있다.

우선 대북지원을 통해 북한은 변화하고 있으며, 또 변화할

수밖에 없다는 입장이 있다. 즉 우리의 적극적인 대북정책의 결과, 북한은 표면적이고 전술적인 변화가 아닌 ‘의미있는 변화’의 과정에 진입하였다고 보는 것이다.

이들은 북한이 대외개방과 남북관계 개선을 추구하고 있는 점을 평가하는 한편, 향후 남북관계가 크게 변화될 것이라는 전망을 토대로 북한을 통일의 상대자이자 동반자로 인정하고 “북한을 적극적으로 포용하는 것이 필요하다”고 인식하고 있다.

반면 일부 사람들은 대북지원을 해도 북한의 변화를 기대하기 어려우며, 대북지원에도 상호주의 원칙을 견지해야 한다는 주장을 펴는, 북한을 안보의 위협요소로 보는 적대적 시각을 가지고 있다.

나아가 이들은 북한은 변화하지 않고 있는데 우리만 일방적으로 경제적인 도움을 주어야 하는가, 우리가 준 돈이 북한의 군사력을 증강시키고, 북한 정권을 안정시키고 연장시키는 결과를 초래할 것이라는 대북지원 ‘무용론’까지 주장하고 있다.

그러나 이러한 부작용에 대한 우려 때문에 우리가 고통받고 굶주리는 북한 동포를 외면한다는 것은 과연 정당한 것일까를 생각해 볼 필요가 있다. 정부도 이러한 문제에 유의하고 있으며, 우리의 인도적 대북지원이 북한 주민들의 상황을 개선하고

장기적으로 북한의 자생력 회복에 도움이 될 수 있도록 대북지원품의 분배의 투명성을 높이고 대북지원 방식을 개선하기 위해 노력하고 있다.

독일의 경우에도 이와 비슷한 논쟁이 있었다. '접근을 통한 변화'라는 서독정부의 정책에 대해 반대론자들은 서독이 동독주민들을 변화시키는 것이 아니라 거꾸로 동독의 영향으로 서독 주민들의 의식을 변화시킬 것이라고 비난하였다.

그러나 브란트 정부는 '이성'과 '성숙한 시민'에 대한 신뢰를 강조하면서 동독과의 접촉을 통해 서독의 발전과 민주주의가 더욱 공고해 질 것을 역설하였고, 역사는 이러한 판단이 옳았음을 증명하였다.





[독일의 경험과 교훈]
‘작은 걸음, 거대한 변화’

3



3 독일의 경험과 교훈

작은걸음, 거대한 변화

우리는 북한과의 교류협력과 평화적인 공존을 거쳐 통일을 성취해 나가고자 노력하고 있다. 이런 점에서 접촉을 통해 양국 관계를 개선하고 결국은 통일을 성취한 독일의 경험은 우리에게 귀중한 타산지석이 되고 있다.

물론 독일과 우리는 분단의 과정과 역사, 그리고 문화적 배경 등에서 많은 차이를 가지고 있다. 그러나 독일 통일의 토대를 닦은 동방정책과 서독 주민의 경험은 공존을 통해 통일의 길로 나아가려는 우리에게 살아있는 교훈을 주고 있다.

가. 서독의 동방정책

1969년 9월 빌리 브란트(Willy Brandt) 수상은 이른바 ‘동방 정책’ 을 통해 대동독정책의 일대전환을 시도하였다.

브란트 수상은 유럽에서 동서 양 진영의 세력관계가 변화하고 있으며, 이데올로기적 분단이 극복되어야 독일의 통일이 가능하다는 점을 통찰하였다.

그리고 먼 훗날 더 유리한 조건에서 통일을 성취해 내기 위해 현상유지의 기초 위에 - 비록 조화는 이루지 못할지라도 - 동독과 ‘정상적’ 이고 ‘좋은 이웃’ 으로서 공존하는 단계를 만들고자 하였다.

이런 맥락에서 동방정책은 “통일을 우선하는 정책에서 협력을 우선하는 방향으로” 정책을 전환하고, 정권 교체에 관계없이 이를 통일 전까지 일관성 있게 추진하겠다는 의지를 표명한 것이었다. 다시 말하면 동방정책은 “작은 걸음을 통한 거대한 변화의 실현” 이라는, 통일을 위한 장대한 계획의 시작이었던 것이다.

분단 이후 서독은 ‘힘의 우위’ 를 바탕으로 “동독은 주민의 자유의 사에 따라 수립된 정권이 아니므로 불법이며, 독일연방공화국만

이 독일 국민을 대변할 권한이 있다”는 이른바 할슈타인 원칙(Hallstein Doktrin)을 동독에 적용하여 왔다.

이러한 ‘힘의 우위’(Politik der Starke) 정책은 동서독 주민을 ‘베를린 봉쇄’ 등을 통해 더욱 단절시킴으로써 주민들의 고통과 불만이 고조되었는데, 1963년 에곤 바(Egon Bahr)는 ‘힘의 우위로부터 ‘접근을 통한 변화’(Wandel durch Annäherung)로의 정책 전환을 제기하게 되었다.

이러한 정신을 구현한 동방정책의 핵심적인 내용은 ① 동독과의 협상, ② 동독을 포함한 대동유럽 국가와의 무력불행사에 관한 조약체결 제안, ③ 대동독 무역확대, ④ ‘전독관계성’(Ministerium für gesamtdeutsche Frage)을 교류협력부라고 할 수 있는 ‘내독관계성’(Ministerium für innerdeutsche Beziehungen)으로 개칭하는 것 등이다.

브란트의 동방정책은 1972년의 동서독기본조약이 헌법재판소에 위헌으로 제기되는 등 대북 화해협력정책에 대한 우리 사회의 갈등과 논쟁 못지않은 격렬한 찬반논쟁을 불러일으켰다.

야당을 비롯한 동방정책 비판론자들은 이 정책이 △ 동독체제의 변화를 겨냥하면서도 동독체제를 인정하고 안정화시킨 모순을 안고 있고, △ 동독 지도부에 많은 것을 양보함으로써 독재체제의 생명을 연장하고, 동독에서 개혁세력이 성장할 수

있는 여지를 감소시키고 있으며, △ 공산주의 체제가 계속 존속할 것이라는 현상유지적인 역사인식을 가지고 있다는 등의 문제를 제기하였다.

그러나 이러한 비판에도 불구하고 브란트의 동방정책은 독일통일 이후 ① 동유럽 국가와의 화해정책으로 고르바초프의 출현과 동구권의 개혁, 동독의 평화혁명을 이끌어 냈고, ② 동독과의 인적·물적 교류를 통해 동독 주민들의 민주화와 자유화 의식을 제고시켰다는 점에서 긍정적인 평가를 받게 되었다.

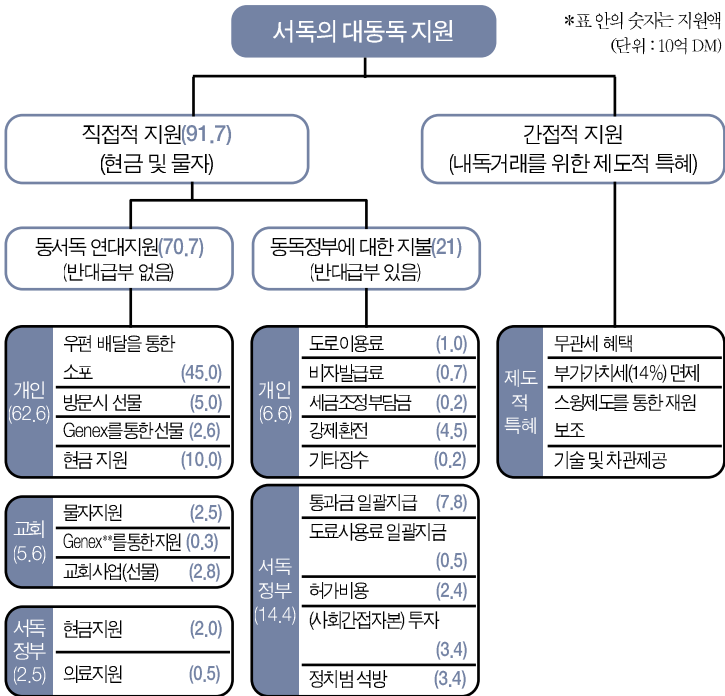
동독 주민들은 서독과의 교류협력을 통해 부유하고 건강한 서독의 민주사회를 인식하게 되었고, 이러한 서독의 '자유와 부에 대한 동경' 이야말로 동독 주민이 서독체제로의 '편입'(Beitritt)을 통한 통일을 요구하게 된 원동력이 되었다.

요컨대, 동방정책을 통해 동독 주민들의 인식변화가 생기고 이러한 인심의 변화가 통일을 이룰 수 있는 정치적 기회가 왔을 때 서독체제로의 통일을 선택하는데 결정적 역할을 했다고 볼 수 있는 것이다.

나. 서독의 대동독 지원¹⁾

서독의 동독에 대한 지원은 현금이나 물자 등의 직접적 지원과 내독교류를 활성화하기 위해 취해진 서독정부의 동독에 대한 특혜조치로 나눌 수 있다. 이를 표로 요약하면 보다 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

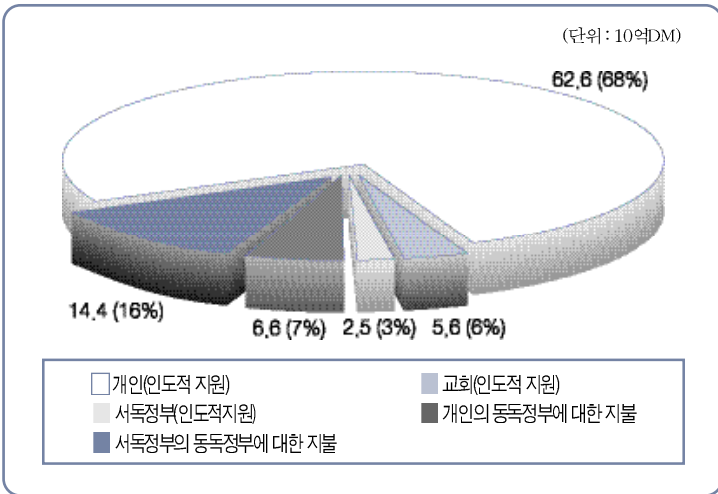
〈그림 2〉 서독의 대동독 지원 형태



** Genex는 동독정부가 외화 벌이를 위해 1962년에 취리히와 코펜하겐 등에 설치한 면세상품점이다.

1) 정형곤, “서독의 대동독 경제지원의 효과분석”, 『아세아연구』 제46권 2호 (2003년), 고려대학교 아세아문제연구소 출판부, pp.91-125 참조

〈그림 3〉 서독의 대동독 경제지원 개요



1) 직접적 지원

● 동서독 연대차원의 지원

직접적 지원은 크게 개인이나 교회, 그리고 서독정부가 반대급부없이 동독과의 연대 차원에서 지원한 연대지원과 개인이나 서독정부가 동독으로부터 받은 반대급부에 대해 지불한 경우로 구별된다.

정치권에서는 주로 서독정부가 동독정부에 지불한 금액에 대해서 관심이 많았고, 서독주민이나 교회의 인도적 지원은 큰 논쟁거리가 되지 않았다. 그러나 서독주민의 동독방문이 증가

함에 따라 민간차원에서 지원도 상당히 큰 규모로 이루어졌을 것으로 추정되고 있다.

1971년부터 1989년까지 서독주민의 대동독 지원은 707억 도이치 마르크(DM)에 달할 것으로 추정되고 있다. 이 중 개인, 교회, 서독정부에 의한 지원이 각각 626억DM, 56억DM, 25억DM이다.

여기에는 1945년부터 1970년까지의 금액도 일부 포함되어 있으나 별도 계산이 어려우며 액수도 크지 않다.

● 동독정부에 대한 지불

서독 정부는 △ 1971년 동독과의 통행협정에 따라 서독과 서베를린 사이의 통과금을 일괄 지급하였고(통과금 일괄지급) △ 다시 1979년부터 베를린 통행지역 이외의 도로이용에 대한 도로이용료도 일괄 지급하였다.(도로 사용료 일괄지급)

아울러 서독정부는 철도·도로 및 수로공사 등을 적극적으로 추진함으로써 인적교류는 물론 서독기업들이 동독과의 협에 있어서 물류비용을 절감하고 경제교류를 활성화할 수 있는 계기를 마련하였다.(사회간접자본 투자)

또한 서독정부는 정치범 석방과 허가 비용 등을 동독정부에 직접 지불하기도 하였다.

깊이보기 ② : 정치범 석방문제

서독은 베를린 장벽에 갇혀있는 동독 주민들을 위해 두가지의 특별사업을 비밀리에 추진하였다. 동독에서 반체제활동을 하다가 투옥되었거나 불법적으로 탈출하려다가 투옥된 사람 등 분단으로 인한 '정치적 박해자'(정치범)의 석방과 이산가족 재상봉을 위한 거래가 그것이다.

서독은 정치범 석방을 위해 1963년부터 전독문제성을 통해 동독과 별도의 채널을 마련하였다. 비밀거래를 위한 동서독간의 공식 합의나 조약은 없었고, 정부예산으로 이 사업을 지원하였지만 모든 거래는 변호사와 교회 단체를 내세워 추진하였다.

서독은 정치범 석방 대가로 현금을 지급하지 않고 정치범이 동독에서 받은 교육비용을 지원한다는 명목으로 1인당 4만마르크(1977년까지)와 95,847마르크(1977년부터 1989년까지)에 해당하는 물품을 제공하였다.

이를 통해 서독은 1963년부터 1989년 동안 총 33,755명의 정치범을 석방시켰으며 2천명의 어린이가 부모와 함께 살 수 있도록 하고, 25만명의 이산가족의 재결합을 성사시켰다.

정치범 거래에 대해 서독은 분단의 고통을 받는 사람들을 도와야 된다는 인도적인 견지에서, 동독은 체제유지에 부담이 되는 인물들을 추방함으로써 체제를 더욱 공고히 한다는 점에서 접근하였다.

2) 간접적 지원

동독은 서독과의 내독간 교역을 통해서 무관세 혜택을 받았고, EC 회원국이 아니면서도 서유럽시장에 관세를 물지 않고 진출할 수 있었다.

한편 서독은 동독상품이 서독에서 경쟁력을 가질 수 있도록 서독 시장에서 일반적으로 적용되는 부가가치세를 면제하는 한편, 경화가 부족한 동독이 상품이나 용역을 현물로 지급할 수 있도록 하기 위한 청산결제를 마련하고, 동독의 미약한 경제력을 보전하기 위해 일정정도의 금액을 무이자로 차용할 수 있는 청산용 융자(스윙) 제도를 도입하는 등 양독간의 교류가 균형을 이룰 수 있도록 노력하였다.

서독은 또한 동서독 기업의 경험축진과 동독산업의 경쟁력 강화를 위해 동독에 투자 설비를 유치하고 서독 기업의 직접 투자를 권장하였다.

그리고 서독은 1980년대 사회주의 계획경제의 실패로 동독 경제가 어려움에 봉착하자 차관을 제공함으로써 파국으로 치닫던 동독 경제와 사회안정을 확보하기도 하였다.

깊이보기 ③: '불가능한 결정의 결정'

- '80년대 초의 동독 차관제공 결정' -

1980년대 초 동독 경제는 외환결제 불능 징후를 보이기 시작하였다. 대외채무가 증가하고 경화의 반입 필요성이 증대되었다. 그러나 외국은행들은 동독의 대외 신용도 저하를 이유로 차관 제공을 거부하였고 동독은 채무 불이행 문제에 봉착하게 되었다.

동방정책에 반대하였던 기민·기사당이 집권한 1982년 서독은 동방정책 추진 이후 형성된 동독과의 화해관계를 악화시켜서는 입장을 견지에서 차관제공을 추진하였다.

기사당 당수 슈트라우스(Franz J. Strauss)는 동독 경제가 붕괴될 경우 미소간 유럽의 중거리 핵미사일 배치를 둘러싸고 전쟁이 일어날 수 있다는 우려를 제기하면서 군사적 충돌 방지하고 동독경제 회생을 위하여 차관을 제공해야 한다고 강력히 주장하였다.

슈트라우스는 시민당 집권시절 대동독지원에 가장 보수적인, 반공주의자였다. 그러나 기민당과의 연정으로 집권한 후 동독에 대한 차관을 적극적으로 주선했다는 것은 매우 흥미있는 일로, 이는 서독 정부가 정치적 화해나 긴장완화 등의 계량화 할 수 없는 이익에 큰 가치를 두었음을 보여주고 있다.

동독에 대한 차관제공이 논의되던 당시에는 소련의 아프카니스탄 침공(1979년) 이후 중거리 핵미사일의 유럽 배치를 둘러싸고 미소간 갈등이 첨예화하는 등 1970년대와는 다른 '신냉전'의 상황이 조성되고 있었다. 이런 상황에서 서독은 바르샤바축과 협상을 계속하면서도 유럽에 미국의 중거

리 핵미사일을 배치하기로 한 나토의 결정을 수용하는 '실용적인 정책'을 추진하였다.

결국 서독은 동독의 대외무역은행과 서독의 외국 자회사가 주축이 된 은행 콘소시움을 통해 1983년에 10억 마르크, 1984년에 9억 5천만 마르크의 차관을 공여하기로 결정하였다. 이는 유럽 금융시장에서의 금리와 상환 조건을 붙인 것이기 때문에 특혜용자는 아니었다.

그러나 이 차관은 동독 경제상황 및 내독 관계 개선에 중요한 역할을 하였다. 우리의 입장에서 볼 때 이러한 결정은 '불가능한 결정'을 '결정'한 것이었다고 할 수 있을 것이다.

서독은 차관제공에 대한 반대급부를 문건으로 보장할 것을 동독에 요구하였으나 동독은 이를 거부하였다. 그러나 동독은 그후 국경선에서의 각종 긴장완화 조치와 이산가족 이주 허가 등으로 응수하였다.

다. 서독의 대동독 지원의 효과

초기 서독의 대동독 지원은 동독에 대한 서독의 정치적 목표를 관철시키기 위한 압력수단으로 활용한 측면이 컸다. 즉 서독의 지원은 베를린과 서독간의 자유왕래가 보장될 수 있도록 하는 협상수단으로 이용되었고, 그 후에는 동서독을 경제적으로 연결하는 장치로서 기능하게 되었다.

동독 또한 서독의 지원을 점진적으로 동독 사회주의 계획의 결함을 보완하고, 재화의 부족상태를 해소하며, 서방의 기술을 획득할 수 있는 수단으로 인식하게 되었다.

특히, 차관 제공은 동독이 외환위기를 벗어나게 하는데 커다란 역할을 하였고, 동독이 서독과의 다방면의 교류를 확대하는데 큰 역할을 하였다.

또한 서독의 동독에 대한 지원은 동독의 민주화와 동독 주민의 자유와 인권 신장에도 크게 기여하였다는 평가를 받고 있다.

동독 주민의 자유와 인권신장은 대동독 관계에서 서독 정부가 절대로 포기할 수 없는 대원칙이었다. 그러나 서독은 동독 정부가 체제의 위협을 느끼지 않으면서도 국제적인 비난을 받지 않을 최소한의 인권보장과 인권상황을 개선하는 선에서 만족하는 자제심을 발휘하면서, 동시에 국제회의를 통한 간접적인 문제 제기와 비밀협상 채널을 통한 노력 등 이중적인 정책을 구사하였다.

대외적으로 동독에 대한 지원은 다른 서유럽 국가들이 서독에 앞서 동독에서의 경제적 이익을 선점하는 것을 배제하였다는 데에도 큰 의의가 있다.

동독에 대한 서독의 지원은 동독 경제에 도움이 되고 군사력의 유지·증강에 기여했을 수도 있다. 그러나 통일 전 양독관계에서 동독이 받은 돈은 서독이 그 용도를 지정해 사용하도록 할 수 없는 것이었다. 어찌면 그것은 '접촉을 통한 변화'의 길을 모색한 서독이 감내해야 하는 불리함이었다. 그러나 이러한 문제점 때문에 동독주민의 고통을 외면할 수는 없는 것이었다. 그것은 '보다 많은 접촉'을 위한 불가피한 선택이었다.

[대북지원, 새롭게 보자]

4



4 대북지원, 새롭게 보자

가. 북한의 자세변화와 '차단정책' 의 문제

대북 지원을 통해 북한이 실질적이고 본질적으로 변화를 해 나가기 위해서는 두 가지의 과제가 해결되어야 할 것이다. 즉 우선 북한 핵문제가 해소되고 군사적 위협이 제거되어야 하며, 통일을 단순한 물리적 결합이 아닌 교류협력과 상호신뢰 구축을 통해 '사실상의 통일' (de facto unification)을 성취해 나가는 '과정' 으로 인식하는 통일관의 재정립 등이 필요하다.

이러한 과제 해결에 북한의 자세 전환이 무엇보다 중요함은 두말할 필요가 없다. 그러나 북한의 변화에 대한 단기적 기대의

환상을 갖기 보다는 남북관계 개선과 통일이 많은 시간과 과정을 필요로 하고 있다는 사실을 확인해 둘 필요가 있다.

대북정책은 상대방이 있는 것이고 우리의 일방적 의지대로만 관철될 수는 없는 것이다. 북한은 동독의 전철을 밟지 않으려고 노력할 것이고, 이런 측면에서 남북한간의 교류가 늘어날수록 극복하고 해소해야 할 문제가 많아질 가능성이 있다는 점을 감안해야 할 것이다.

서독과의 인적교류가 증가하면서 동독에서는 내부적인 불안정과 위기의식이 초래되었다. 동독 당국자들은 이러한 부작용을 막기 위해 일부 인사에 대한 입국 거부, 입국인사에 대한 감시, 보도활동 방해 등 여러가지 ‘차단정책’ (Abgrenzungspolitik)을 실시하였다. 물론 이는 서독과의 관계개선을 지속하고 확대해 나가기에 필수적인 전제조건이 되었다.

이러한 점들을 염두에 두고 다음과 같은 논의를 통해 우리의 논의를 마무리 해보자.

남북관계에서 ‘대안없는 감성적 비판’을 앞세우기보다 ‘우리가 현실적으로 직면하고 있는 여러 가지 상황과 조건을 검토해 봄으로써 대북지원의 의의와 필요성을 함께 다시한번 생각해 보자는 것이다.

나. 인도주의와 ‘통합의 전략’에서 보자

대북지원 문제를 검토하면서 우선 남북관계가 그동안 꾸준히 제도화되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 제도화를 통해 신뢰를 구축하고 있는 남북관계가 경색되고, 심지어 뜻하지 않은 파국으로 치달을 경우를 예로 들어 보자.

예컨대, 현재 상태에서 남북한이 통일된다면, 통일에 따르는 남한의 부담은 서독의 동독에 대한 부담보다도 훨씬 클 것이다. 또한 우리가 아무런 사전 준비없이 그와 같은 상황을 주도적으로 수습할 수 있을 것인가도 매우 의문이다.

한반도에서의 이러한 급변상황은 우리에게 소위 ‘통일비용’을 일시에 부담해야 하는 엄청난 경제적 부담과 충격을 안겨줄 것이다. 뿐만 아니라 국제정치적인 측면에서 열강의 개입과 충돌을 불러온 역사적 실패를 재현하게 될 가능성마저도 부인할 수 없다.

다음 표는 인구, 경제력의 차이 등을 감안해 볼 때 이 경우 우리가 서독보다 10여 배 이상의 부담을 져야 할 것이라는 예상치를 간략히 보여주고 있다.

	인구	경제력	총 부담
북한: 남한	1:2 (A)	1:15(B)	
동독: 서독	1:4 (C)	1:3 (D)	
동서독 대비 남한 부담	2배(C/A)	5배(B/D)	10배(=2 × 5)

이러한 상황을 예견할 수 있음에도 불구하고 이를 애써 외면하거나 정확히 분석해 보지 않고, 덮어놓고 북한과의 제로섬 게임을 주장하거나 대북지원의 의미를 일방적으로 축소해 버린다면 그것이야말로 “과거를 잊고 미래를 버리는” 무책임한 태도라고 할 수밖에 없는 것이다.

둘째, 경제난과 식량난에 허덕이는 북한 주민을 외면한 채 통일이 된다고 치자. 그러면 우리는 통일 후 우리가 원만한 사회·문화적 통합을 기대할 수 있을 것인가?

통일은 남과 북의 ‘영토적 통합’ 이기도 하지만 결국 ‘사람의 통합’ 을 의미하는 것이다. “인심을 얻는 것이 곧 천심을 얻는 것”임을 민주주의의 역사는 가르쳐 주고 있다. 곤경에 처한 북한의 동포들을 돕고 용기를 불어 넣는 것이야말로 그들의 인심을 올바르게 계도하고 북한을 ‘사람이 사는 땅’ 으로 바꾸어 나가는 첩경이라는 점을 잊어서는 안 될 것이다.

경제성장의 자원이 고갈되고, 배고픔과 열악한 생존조건에

처해 있는 북한주민들은 외부로부터의 도움을 절대적으로 필요로 하고 있는 상황이다. 국제기구와 세계 각국이 인도적인 차원의 대북지원을 활발히 펼치고 있는 마당에 같은 피를 나눈 우리가 뒷짐을 지고 수수방관한다는 것은 어불성설이다.

만약에 이러한 ‘사람의 통일’ 이 없이 통일이 된다면, 우리는 그 ‘통일된 세상’ 에서 지금의 우리 사회에서 보다 훨씬 크고 깊은 갈등과 대립, 그리고 결국 끝없는 혼란으로 또다시 수많은 시간을 보내게 될 것이다.

독일의 예에서 보듯 대북지원은 외국보다 우리가 먼저 북한에 진출한다는 전략적인 측면에서도 생각해 볼 필요가 있다. 북한이 주변국이나 선진국의 시장화하거나 경제체제의 종속될 경우 통일과정이나 통일 후의 경제적 통합에 많은 어려움이 초래될 것이기 때문이다.

요컨대, 북한에 대한 인도적 대북지원은 동포애와 인도주의의 실현이며 민족이 안전과 미래를 담보하는 전략적인 의의를 가지고 있으며, 한반도의 긴장완화와 화해협력을 촉진해 나가는 평화유지 비용이자 평화창출 비용의 의미를 가지고 있다.

북한에 대한 지원은 북한의 변화를 이끌어 내고 통일비용을 덜어나가는, 급작스런 통일이 결과할지도 모를 충격과 부담을

덜어나가는 일종의 보험금이라고 할 것이며, 이런 의미에서 대
 복지원에 대한 사회적 합의는 미래에 대한 우리들의 약속이라
 고 할 수 있다.





[지금 무엇을,
어떻게 할 것인가?]

5



5 지금 무엇을, 어떻게 할 것인가?

결 국 우리가 지향해야 할 선택지는 한편으로는 안보에 허술함을 보이지 않으면서, 다른 한편으로는 북한에 대한 지원과 교류협력을 통해 상생적 구조를 만들어 나가는 것이다.

다시 말하면 △ 접촉없이는 변화가 없다는 것이고, △ 이러한 접촉을 통한 변화가 우리의 미래를 위한 피할 수 없는 선택이라는 것이다. 그렇다면 지금 우리는 무엇을 할 것인가?

우선 갈등의 대상과 내용을 서로 인정할 필요가 있다. 대북 지원과 관련된 우리 사회의 다양한 조직과 조직, 노선과 노선, 가치관과 가치관 사이의 갈등을 먼저 인정할 필요가 있다.

이와 같이 상대방의 의견을 존중하고, 객관적 자료에 기초한 대화와 토론을 통해 상호 인식의 지평을 넓혀가려는 자세가 바로 국민적 합의를 도출할 수 있는 첩경이기 때문이다.

이를 바탕으로 제도·정당·조직 간의 이념적·정책적 갈등과 정치적 성향을 달리하는 사회세력간의 갈등이 확대 재생산되지 않도록 하는 것이 중요하다.

둘째, 대북지원에 관한 갈등과 대립을 대북 지원의 방법과 형태에 대한 논의로 확장하는 계기로 삼을 필요가 있다.

소위 ‘보수’와 ‘진보’의 대립 구도를 생산적이고 합리적인 대화와 토론의 장으로 발전시켜 나간다면 좀더 효과적인 대북 정책 수단이 창출될 수도 있을 것이다.

갈등과 대립이 국민적 합의로 수렴될 수 있을 때, 우리는 갈등을 넘어 이상과 현실을 조화시킨 효율적이고 합리적인 정책의 산출을 기대할 수 있기 때문이다.

지금만 대북지원을 비롯한 남북관계에 대한 우리의 입장과 철학을 정리하면서 우리 후세대를 위한 국민적 지혜를 결집해 나가야 할 시점이다. 