제19회 한반도경제포럼

통일준비를 위한 우리의 과제

남북관계 어떻게 풀어갈 것인가?

| 일 시 2014년 11월 25일(화) 7:00~9:00

| 장 소 국회의사당 3층 의원식당 316호

| 주 최 서울경제, 서울경제TV, 현대경제연구원

| 후 원 국회입법조사처

서울경제 서울경제TV 현대경제연구원

행사 개요

□ 주 제 :『통일준비를 위한 오늘의 과제
- 남북관계 어떻게 풀어갈 것인가?』

□ 행사 식순

○ 개회사 : 하태형 (현대경제연구원 원장)

○ 환영사 : 이종환 (서울경제신문사 사장)

○ 축 사 : 정의화 (국회의장)

○ 포럼 진행
- 사회 : 장달중 (서울대 명예교수)
- 발표 :
  - 국회의원(가나다 順)
    - · 유기준(국회 외교통일위원장)
    - · 원혜영(국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원장)
  - 전문가(가나다 順)
    - · 고유환 (동국대 북한학과 교수, 前 북한연구학회 회장)
    - · 유호열 (고려대 북한학과 교수, 통준위 정치분과위원장)
    - · 윤영관 (서울대 정치외교학과 교수, 前 외교통상부 장관)
    - · 최대석 (이화여대 북한학과 교수, 前 북한연구학회 회장)

□ 일 시 : 2014년 11월 25일(화) 오전 7시 ~ 9시

□ 장 소 : 의원식당 316호(국회 의사당 3층)

목 차

발제

- 국회의원(가나다 順)

유기준(국회 외교통일위원장) ····· 9

원혜영(국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원장) ····· 13

- 전문가(가나다 順)

고유환(동국대 교수) ····· 17

유호열(고려대 교수) ····· 25

윤영관(서울대 교수) ····· 30

최대석(이화여대 교수) ····· 36

통일준비를 위한 오늘의 과제

– 남북관계 어떻게 풀어갈 것인가?

통일준비를 위한 오늘의 과제: 남북관계 어떻게 풀어갈 것인가

유기준 (국회 외교통일위원장)

□ 분단 70년, '모두가 행복한 통일' 담론 형성해야

○ 내년이면 남북이 분단 된지 70년이 됨. 장기간의 분단으로 남과 북의 경제적 격차가 크게 벌어져 국내총생산(GDP)의 경우 독일 통일당시 동서독이 10배 차이였는데 남과 북은 2013년 기준 43배 차이가 나고 있음.

○ 분단의 고착화를 방지하고 한반도의 국제경쟁력 강화를 위해통일은 꼭 필요함. 박근혜 대통령의 '통일대박'론 역시 그러한 인식에 근거함.

○ 박대통령의 드레스덴 선언을 계기로 한반도 통일에 대한 의지와 국제사회의 공감대 형성이 그 어느 때 보다 중요한 상황임.

○ 이제는 통일이 되면 국민 개개인, 남과 북이 다 함께 행복해 진다는 통일담론을 형성하고 '통일대박'을 위한 정책과 방안을 모색해야 할 때임.

○ 새롭게 출범한 '통일준비위원회'가 '모두가 행복한 통일'담론을 형성하고 쪽박이 아닌 통일대박을 이룰 수 있는 올바른 준비를 해나가길 희망함.

□ 북한 SOC 개발 등 통일편익 극대화하는 통일정책 모색해야

○ 통일대박을 위한 여러 방법론이 제기되고 있지만, 개인적으로는 남북한의 경제적 격차를 완화시키고 통일비용의 선(先)지출이라는 점에서 북한의 사회간접자본(SOC) 시설을 점검하고 남북협력을 꾀하는 노력이 필요하다고 생각함.

○ 현재 북한 철도의 경우 남한보다 25%이상 많은 5천여 킬로미터를 보유하고 있지만 노후화로 인해 최고 운행속도가 50km/h에 불과해 정상적인 운행이 불가한 상황임.

○ 도로의 경우도 철도보다 심각해 북한의 고속도로는 7백km로 남한의 20%에도 미치지 못하고 대부분 비포장상태로 지역간 이동에 어려움이 큰 상황임. 이 밖에도 공항, 주택 등 대부분의 SOC가 노후화돼 제 기능을 하지 못하고 있음.

○ 통일이 되었을 때 북한의 SOC를 우리와 비슷한 수준으로 건설하려면 막대한 비용이 소요되므로 지금부터 그 비용을 투입하여 점진적으로 북한의 SOC를 점검하는 것이 바람직하다고 생각함.

○ 국회외교통일위원장으로서 그 노력의 일환으로 지난 9월, 외교통일위원회 소속 여야의원들과 함께 북한과 중국, 러시아 접경지역에 방문한 바 있음.

○ 지난 9월 18일부터 사흘 일정으로 두만강 하구의 북·중·러 접경지역과 시베리아횡단철도(TSR) 종착역인 러시아 극동 연해주의 블라디보스토크역 등을 시찰하며 유라시아 이니셔티브의 성공과 통일대박을 위해 남북한간 SOC협력사업이 반드시 필요하다고 생각하였음.

○ 북한과 중국 국경을 맞대고 있는 러시아 하산 지역을 둘러보고 남·북·러 간 공동물류협력사업인 '나진-하산 프로젝트' 현장을 방문했으며, 나진에서 53㎞ 거리의 중국 훈춘에 150만㎡ 규모로 건설 중인 포스코현대 국제물류단지를 방문하기도 했음.

○ 나진-하산 프로젝트 현장을 둘러보고 여야 의원들이 공통적으로 느낀 것은 남북교류 중단으로 인해 우리가 가진 해양대륙국가로서 무한한 가능성을 제대로 활용하지 못하고 있어 안타깝다는 것이며, SOC에 대한 점검과 협력관계가 반드시 필요하다는 것이었음.

○ 한반도 종단철도가 완공되면 러시아 횡단철도와 연결해 유럽과 한반도를 잇는 철도 실크로드가 완성돼 물류혁명이 일어날 것이며, 통일비용의 선(先)지출이라는 면에서도 긍정적인 효과를 기대할 수 있으리라 생각함.

○ 이 같은 필요성과 공감대를 형성하고 추후 필요한 조치들을 실행하는데 여야가 함께 노력해야 한다는 결론을 얻고 돌아온 소중한 시간이었음.

□ 경색된 남북관계 및 경협업체 지원정책 필요

○ 일각에서는 북한의 잇따른 무력시위와 남북고위급대화접촉 실패로 남북관계가 악화일로(惡化一路)에 있다고 낙담하고 있지만 이럴 때일수록 북한과 끊임없이 대화하고 협력을 논의해야 한다고 생각함.

○ '통일대박', '유라시아 이니셔티브'가 공염불이 되지 않으려면 현재 진행 중인 경제협력사업, 특히 개성공단이나 기투자된 대북업체에 대한 점검과 지원이 필요함.

○ 금강산에 투자한 기업은 현대아산 등 총 49개 기업으로 현대아산은 현지 시설투자에 1억 9천 660만 불, 협력업체는 부대시설에 1억 2천 256만 불을 투자했지만 금강산관광 중단이후 우리측 자산이 동결 및 몰수되고 현대아산의 독점권이 취소되는 등의 일방적 조치로 막대한 피해를 보고 있지만 이를 해결할 방법조차 찾기 어려운 상황임.

○ 개성공단 역시 125개 기업이 입주해 기업 활동을 하고 있지만 남북관계의 상황에 따른 여파로 안정적인 경영이 어려운 실정임.

○ 매년 1조원 이상 예산이 배정되는 남북협력기금 역시 5.24조치 등으로 집행률이 저조해 제 기능을 하지 못하고 있음.

○ 통일부에 따르면 2007년 63.1%(7,157억원)에 달했던 남북협력기금 집행률이 2008년부터 낮아져 올해는 10월 현재까지 6.8%, 755억원만 집행된 바, 이는 남북경협사업과 대북정책이 한반도정세 및 남북관계의 좋고 나쁨에 따라 큰 변동을 겪고 있다는 것을 증명하는 것임.

○ 이 때문에 많은 대북투자업체와 개성공단에 입주한 기업인들이 경제협력사업을 안정적으로 할 수 있게끔 정부가 전향적인 입장을 취해주길 바라고 있음.

○ 현재 국회에서도 5.24조치 해제와 금강산관광 재개, 국회회담과 같은 여러 논의가 이루어지고 있으며 필요성에 공감하고 있지만 합의준수에 대한 북한의 태도변화도 반드시 필요함.

○ 현실적인 어려움이 있더라도 남북경제협력 분야는 정경분리에 입각해 정치·안보상황에 영향을 받지 않도록 남북한 당국이 담보장치를 마련해야 하며 추후 남북대화에서도 이 부분에 대한 논의가 있어야 한다고 생각함.

○ 70여년의 분단으로 남북한의 이질화(異質化)가 심화되고 우리 의 대북정책에 따른 북한의 태도변화가 남북간 대화 및 합의에 걸림돌이 되기도 하지만 이 역시 통일을 위해 어쩔 수 없이 겪어야 하는 과정이라 생각함.

○ 우리가 인내심을 가지고 경제협력을 통한 인프라구축, 통일준비에 임한다면 통일대박은 반드시 이루어질 것임.

○ 외교통일위원장으로서 한반도 통일을 위한 노력에 국회가 기여할 수 있도록 장기적인 안목과 끈기를 가지고 필요한 모든 노력을 다할 것임.

통일준비를 위한 오늘의 과제: 남북관계 어떻게 풀어갈 것인가

원혜영 (국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원장)

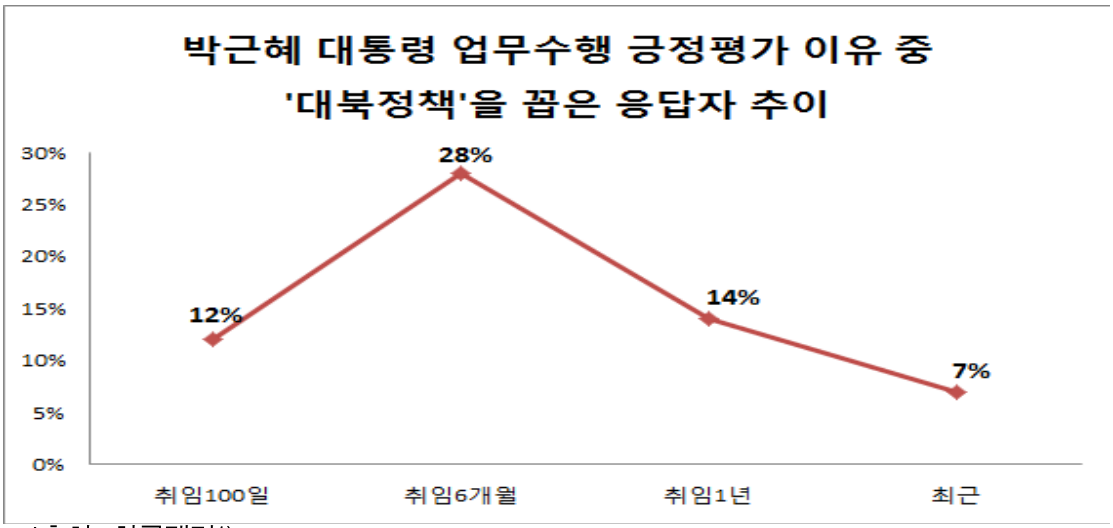
1. 박근혜 정부 대북정책 평가

❑ *"모든 사람들을 잠시 동안 속일 수는 있다. 그리고 어떤 사람들은 항상 속일 수도 있다. 그러나 모든 사람들을 항상 속일 수는 없다."* -에이브러햄 링컨

❑ 박근혜 대통령 3대 통일정책인 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력구상, 유라시아 이니셔티브에 대한 국민적 기대 컸으며 박근혜 대통령 지지율의 상당부분을 대북정책에 대한 긍정평가가 뒷받침함.

❑ 그러나 집권 2년차가 마무리되는 시점인 현재, 북한 고위급 3인방의 전격 방문에도 불구하고 제2차 고위급 접촉이 무산되고, 이렇다 할 성과 없이 남북관계 경색이 계속되는 데 따른 국민적 기대가 지속 반감되고 있음.

❑ 남북관계 개선 없는 통일 준비는 사상누각에 불과. 이제는 수사(rhetoric)가 아닌 행동으로 실천할 때.



*출처: 한국갤럽[1)]

1) 한국갤럽 데일리 오피니언, 2013년 5월 5주(취임100일), 2013년 8월 4주(취임6개월), 2014년 2월 3주(취임1년), 2014년 11월 2주(최근) 보고서에서 발췌.

2. 대북전단 해법 찾아야

❑ 아무리 좋은 대북정책을 많이 가지고 있다 하더라도 '꿰어야 보배'.

- 풀릴 것 같았던 남북관계가 대북전단 문제로 또다시 경색국면임.

❑ 대북전단 살포 못 막는 건가, 안 막는 건가?

- 과거 냉전시대에도 남북관계 개선을 위해 금지했던 일
  * 1972년 7·4남북공동성명, 상호 비방·중상 금지 합의
    1992년 남북기본합의서 부속합의서, 삐라 살포 않기로 합의
    2004년 남북장성급회담, 군사분계선 지역 모든 선전 활동 중지 합의

- 2차 대전 때 독일에 전단을 뿌리던 연합군 조종사들은 자신을 '휴지 배달부'라고 부름.

- 실효도 없고, 불필요한 흡수통일 오해를 사고, 국민 갈등 유발.

❑ 대북전단으로 북한을 변화시키지 못함. 남북 대화분위기 조성을 위해, 우리 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 대북전단 살포 제재해야 함.

3. 5·24조치 해제해야

❑ 박근혜 대통령 국회 시정연설, 지금이 경제살리기의 마지막 골든타임. 남북관계 역시 지금이 마지막 골든타임.

- 여야 할 것 없이 지적하고 있는 5·24조치 해제 결단해야.
- 중국이라는 뒷문이 열려있는 상황에서 북한이 받는 타격이 매우 미미하고, 남

북 경협사업에 뛰어든 우리 중소기업들이 받는 고통이 더 큰 자해적 조치라는 것이 수년에 걸쳐 입증.

❑ 모든 걸 5·24조치에 엮지 말고 정치적 명분과 실리를 분리해서 '북한의 사과, 재발방지 대책'을 받기 위한 노력은 계속하되 경협 재개, 개성공단 활성화 등 실리 추구해야.

4. 금강산 관광부터 재개해야

❑ 한반도 신뢰프로세스가 상대의 신뢰만 일방적으로 요구하는 것이 아니라면 적극적으로 신뢰 '만들기', 신뢰 '확보'에 나서야 함.

- 어려운 문제는 차후로 미뤄두며, 합의할 수 있는 것을 추구하고(선이후난), 차이는 인정하며 같은 점을 추구해서(구동존이) 한반도 평화와 민족 번영 이루어야 함.

❑ 가장 쉽고 의미 있는 일이 금강산 관광 재개.

- 금강산 관광은 꽉 막힌 남북관계를 여는 문이며, 닫힌 남북경협을 푸는 문이자, 대한민국이 유라시아로 나가는 관문.

- 북한은 여러 차례 실무차원에서 또 현정은 현대그룹 회장과의 만남에서 재발방지, 신변안전 보장을 약속했음. 우리 정부가 유연성을 발휘하면 얼마든지 재개 가능.

❑ 남북대화 조속히 재개해서 금강산 관광 재개 논의해야 박근혜 정부 집권 3년차에 남북관계에 성과를 낼 수 있는 여지 생겨.

5. 정경분리 법제화와 남북 국회회담

❑ 남북관계 “No Actions, Talk Only”(NATO) ↔ 양안관계 “No Talks, Many Actions”(NTMA)[2].

- 올해 2월, 65년 만에 장관급 회담을 가진 중국과 대만은 서로를 합법적인 주권국가로 인정하지 않고, 정치·군사적 대립과 갈등 속에서도 경제분야를 포함한 비정치적인 교류협력 지속(연간 800억 달러 이상 무역, 400만 명 이상 교류).

- 남북 간은 정치적 상황 악화에 따라 상호 교류·협력에 어려움을 겪으며 「남북관계 발전에 관한 법률」이 정하고 있는 ‘남북경제협력을 통한 남북 경제공동체’ 구현이 어려운 실정.

❑ 통일준비는 뾰족한 묘수가 있는 것이 아님. 물이 흘러야 물길이 생기고, 사람이 다녀야 없던 길도 나듯 지속적으로 교류하고 협력해서 민족경제의 균형적 발전을 추구하는 것이 통일비용을 획기적으로 줄이는 방안이며, 사실상의 통일을 가능하게 하는 핵심.

❑ 「남북관계 발전에 관한 법률」에 ‘정경분리 원칙’을 명시하는 법 개정(2012년 7월, 원혜영 대표발의)을 국회가 원만히 합의 처리하고, 개정안의 실효 높이기 위해 국회가 북한과 ‘정경분리 원칙’을 공개적으로 확약하기 위한 남북 국회회담 추진 검토 필요.

2) 임혁백, 2014, “대북정책과 국민공감대 형성: 의회의 역할” 국회입법조사처 『남북관계 발전을 위한 국회의 역할』 세미나 발제문, 국회의원회관 제2소회의실, 2014년 10월 24일.

남북관계를 풀기 위한 4가지 문제

고유환 (동국대 교수)

남북관계의 현 주소

분단 70여년이 되도록 통일을 이루지 못한 데는 이념과 체제를 달리하는 남과 북의 대립갈등, 북한의 수령중심의 유일체제 구축과 3대 세습, 대북정책을 둘러싼 우리사회 내부의 남남갈등, 한반도 통일을 바라지 않는 주변 국가들의 2개의 한국(The Two Koreas) 정책 등이 복합적으로 작용하고 있기 때문일 것이다.

독일의 통일과정을 보면 사민당 빌리 브란트 총리가 내놓은 '동방정책'에 따라 동서독기본조약이 만들어지고, 20년 동안 정권에 관계없이 일관된 화해협력정책을 추진한 결과 보수당인 기민당 헬무트 콜 총리가 통일의 대업을 이뤘다. 콜 총리는 야당시절 동방정책을 맹렬하게 반대했지만 1982년 집권이후 야당시절과는 달리 동방정책의 기조를 착실히 계승했다. 우리의 경우는 보수정권인 노태우 정부가 내놓은 7·7선언과 남북기본합의서를 바탕으로 하여 진보정권인 김대중-노무현 정부가 6·15공동선언과 10·4선언을 도출했다. 하지만 '실용주의를 표방한 보수정권'인 이명박 정부가 출범하면서 화해협력정책은 중단됐다. 남북관계 재조정 실패로 기존 합의들은 사문화되고 말았다.

이명박 정부 때 단절됐던 남북관계를 박근혜 정부 2년이 지나도록 복원하지 못하고 있다. 7여년 동안 남북관계가 단절됨에 따라 남북불신은 더 커지고 있다. 남북관계가 장기간 단절되면서 남북 사이에 있었던 많은 문제들을 해결하지 못하고 있다. 제재와 압력에도 불구하고 북한의 핵과 미사일 능력은 향상되고 있다.

박근혜 정부 출범 직전에 북한이 3차 핵실험을 강행하고 대남위협을 지속함으로써 남북관계 복원의 동력을 찾기가 쉽지 않았다. 지난해 간신히 마련한 대화의 기회는 대표의 '격'을 둘러싸고 실랑이를 하다가 판이 깨졌다. 최근에는 대북전단문제가 핵, 미사일, 남북교류협력 등 남북 현안을 압도하면서 어렵게 마련한

제2차 고위급접촉의 기회도 사라질 위기에 처했다.

박근혜 정부 출범 2년이 다되도록 왜 아직까지 남북관계 복원을 하지 못하고 있을까? 남북관계 복원을 가로막는 요인으로는 북핵문제, 기존합의 이행문제, 체제의 차이에서 나오는 갈등문제, 대북정책의 일관성 문제 등을 꼽을 수 있다.

북핵문제

첫째, 남북관계 복원의 최대의 걸림돌은 북핵문제다. 역대 정부 모두 북핵해결에 정책의 최우선 순위를 두었음에도 불구하고 이를 해결하지 못했다. 북한이 생존전략차원에서 핵개발을 추진하기 때문이다. 북한은 핵개발의 동기를 북-미 적대관계에서 찾고 있다. 북-미 적대관계 해소와 평화체제 구축 등 한반도에서의 냉전구조해체와 평화체제가 구축되지 않으면 북한이 핵을 포기하지 않을 것이다. 설사 북미 적대관계가 해소되고 평화체제가 구축된다고 해도 북한은 핵폐기를 주저할 가능성이 높다. 미국 등 서방세계가 북핵폐기 모델로 제시했던 '리비아모델'과 '우크라이나모델'의 유효성이 사라지고, 북한이 경제건설과 핵무력건설의 병진노선을 고수함으로써 북핵해결은 더욱 어려워졌다.

북핵해법과 관련해서 역대 보수정권들은 '선핵폐기론'을 내놓고 북한의 핵무기 개발 포기에 주력했다. 김영삼 정부는 '핵을 가진 자와 악수할 수 없다'고 했고, 이명박 정부는 '비핵·개방·3000' 정책을 내놓고 '선핵폐기론'을 고수했다. 박근혜 정부도 '핵을 머리에 이고 살 수 없다'는 입장을 견지하고 있다. 한편 진보정권들은 핵문제해결 노력과 함께 평화체제 구축 및 교류협력을 병행 추진했다. 김대중 정부는 한반도 냉전구조 해체 구상을 내놓고 북핵문제를 북미, 북일관계 개선, 평화체제구축, 대북지원 및 교류협력 등과 연계해서 포괄적으로 풀려고 했다. 노무현 정부는 평화체제구축을 국정의 제1과제로 내세우고 핵문제해결 노력과 함께 '종전선언'을 추진하는 등 정전협정의 평화협정으로의 전환을 모색했다.

박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스라는 대북정책을 내놓고 포용과 강경 일변도가 아닌 '제3의 길'을 가겠다고 공약했다. 하지만 지금까지 미국, 중국 등 국제사회와 함께 제재와 압력을 통한 북핵해결에 주력할 뿐 6자회담 재개 등 대화를

통한 해결 움직임은 보이지 않고 있다. 박근혜 대통령은 올 1월 6일 신년기자회견에서 "북한 핵능력의 고도화를 차단하고 북핵의 완전한 폐기를 위한 다양한 방안을 모색하겠다"고 밝혔다. 이명박 정부의 '선핵폐기론'에서 벗어나 '선북핵고도화차단'으로 북핵폐기의 수순을 바꿨다. 하지만 북한이 비핵화를 전략적으로 결단하는 등 북핵해결의 진정성을 확인해야 6자회담 재개 등 대화를 통한 북핵해결의 노력을 본격화할 것을 재확인하고 있다.

지난 11월 10일에 열린 한중 정상회담에서 박근혜 대통령은 북한이 핵을 포기하지 않는 한 경제발전을 이룰 수 없다는 점을 강조하면서 핵포기의 전략적 선택을 강조했다. 박 대통령은 "북한이 핵포기라는 전략적 결단을 내린다면 국제사회와 협력해 북한이 세계경제에 참여하고, 평화롭게 발전할 수 있도록 도울 준비가 돼 있다"며 "북한이 이러한 방향으로 변화해야만 할 것"이라고 말했다. 이와 같이 박근혜 정부도 북한이 '핵폐기결단'을 하지 않으면 교류협력을 하기 어렵다는 입장을 견지하고 있다.[3] 박근혜 대통령이 제시한 북핵해법은 개혁·개방과 민주화를 통해서 미국 등 국제사회로부터 경제지원과 체제유지를 보장받은 '미얀마 모델'에 가깝다. 미얀마는 중국과 인도 사이에서 체제안전에 위협을 받았지만 유일초강대국 미국과 적대관계를 유지하지는 않았다. 북한과 미얀마의 미국과의 관계와 지정학적 차이 등을 고려할 때 북한이 미얀마 모델에 따라 핵을 포기할 가능성은 높지 않다고 봐야 할 것이다.

지난해와 올해 시도했던 남북 당국간 대화를 이어가지 못하고 남북관계 복원에 실패한 것은 북핵해법과 관련한 한·미·중 사이의 합의가 이뤄지지 못했기 때문으로 볼 수 있다. 중국은 6자회담 재개를 통해서 대화로 문제를 해결할 것을 희망하지만, 미국과 한국은 북한의 핵폐기와 관련한 전략적 결단이 전제되지 않으면 대화를 할 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 지금은 중국도 '북핵불용'과 한반도 비핵화 목표를 고수하면서 대북압박에 공조하고 있다. 그래서 한국정부는 남북관계 복원과정에서 취할 수밖에 없는 '5·24조치' 해제와 금강산관광재개 등이 대북압박공조를 깰 것을 의식해서 '대화의 격', '표현의 자유' 등을 내세워 대화에 선뜻 나서지 않고 있는지도 모른다. 따라서 북핵해결의 실마리를 찾지 못함에 따라 남북관계 복원도 어렵다고 볼 수 있을 것이다. 남북관계 복원이 이

3) 『연합뉴스』, 2014년 11월 10일.

뤄지려면 선핵폐기론에서 선(先) 북핵고도화 차단 후(後) 폐기로 북핵해법의 수순을 수정해야 할 것이다. 북미협상을 통해서 '2·29합의'와 유사한 형태의 북핵해법의 큰 흐름을 잡고 6자회담 재개 또는 다양한 형태의 양자 및 다자협상을 진행해야 할 것이다.

기존합의 이행 문제

둘째, 기존합의 이행과 관련한 문제다. 분단 70여년 동안 남북화해협력이 진행된 기간은 길지 않다. 김대중-노무현 정부 시기 잠시 남북 화해협력이 진행되기도 했지만, 이명박 정부 출범과 함께 남북관계는 다시 경색국면으로 접어들었다. 이명박 정부가 남북기본합의서 이행을 강조하면서 6·15공동선언과 10·4선언에 대한 이행의지를 밝히지 않음으로써 남북관계 재설정의 첫 단추를 꿰지 못했다. 북한은 상대를 부정하는 남측 정부와 새로운 관계를 설정할 수 없다고 버텼다. 이명박 정부는 '기다리는 전략'으로 일관했다. 식량난 등 경제난에 봉착한 북한이 식량, 비료 등 대북지원을 중단하고 압박하면 굴복하고 나올 것이란 낙관적 기대와는 달리 북한은 북·중 경협을 확대하면서 핵실험과 장거리 로켓발사, 천안함-연평도 도발로 맞서며 대남 강경 수위를 높였다.

독일의 통일과정을 보면 사민당 빌리 브란트 총리가 내놓은 '동방정책'에 따라 동서독기본조약이 만들어지고, 20년 동안 정권에 관계없이 일관된 화해협력정책을 추진한 결과 보수당인 기민당 헬무트 콜 총리가 통일의 대업을 이뤘다. 콜 총리는 야당시절 동방정책을 맹렬하게 반대했지만 1982년 집권이후 야당시절과는 달리 동방정책의 기조를 착실히 계승했다. 우리의 경우는 보수정권인 노태우 정부가 내놓은 7·7선언과 남북기본합의서를 바탕으로 하여 진보정권인 김대중-노무현 정부가 6·15공동선언과 10·4선언을 도출했다. 하지만 '실용주의를 표방한 보수정권'인 이명박 정부가 출범하면서 화해협력정책은 중단됐다. 남북관계 재조정 실패로 기존 합의들은 사문화되고 말았다.

박근혜 정부는 기존합의에 대한 이행의지를 밝히기보다 새로운 대북구상을 연이어 밝히고 있다. 박근혜 대통령은 지난 3월 28일 드레스덴선언을 통해서 한반도 평화통일 기반구축을 위한 구상을 밝혔고, 8·15 경축사에서는 환경, 민생, 문

화 분야에서 '작은 통로'를 열 것을 선언했다. 북한은 작은 통로 열기 제안에 대해 "지금과 같이 북남사이의 정치군사적 대결상태가 최악의 형편에 이른 조건에서 그것이 과연 실현될 수 있겠는가"라고 반문하면서, "북남합의들을 전면이행하고 6.15 통일시대에 활성화되어온 각 분야별, 분과별 협력교류기구들을 되살리면 북남관계는 저절로 개선되게 된다"고 주장했다.[4)]

남북간 신뢰구축의 첫 단계는 기존합의 사항의 이행이다. 기존합의를 이행하지 않으면 새로운 합의를 만든다고 해도 이행을 담보하기 어려울 것이다. 우리는 5년 단위로 정권이 바뀌지만 북한의 경우 3대 세습으로 정권의 연속성을 가진다. 선대 정권의 합의를 부정할 경우 현재의 김정은 정권도 부정하는 의미를 가진다. 대화상대를 부정하면서 대화를 할 수는 없는 것이다. 먼저 기존합의를 인정하고 새 시대에 맞는 새로운 합의를 도출하는 것이 관계복원의 지름길일 것이다.

체제 갈등 문제

셋째는 체제의 차이에서 오는 갈등문제다. 박근혜 정부 집권 2년차를 맞는 올해 초부터 남과 북은 '통일대박론'과 '중대제안'을 내놓고 관계복원을 모색하기 시작했다. 지난 2월 남과 북은 고위급접촉을 갖고 상호 비방중상 중단에 합의했다. 하지만 합의서의 잉크가 채 마르기도 전에 합의이행을 둘러싸고 갈등을 빚기 시작했다. 북한은 남측의 언론들이 그들 지도자와 체제 등과 관련한 무차별적인 비방중상을 일삼는다고 불만을 표시했고, 우리 정부는 헌법상 표현의 자유를 내세우고 이를 말릴 수 없다고 하면서 방관했다. 그러자 북측도 주민들과 관리들을 동원해서 남측 대통령에 대한 원색적인 비난과 함께 세월호 사고와 관련한 정부 대응을 문제 삼는 등 비난공세를 강화했다.

남과 북이 상호비방중상 중지를 합의하고서 대북전단 살포를 방관한다면 신뢰를 쌓을 수 없다. 기존합의를 이행하지 못하면서 새로운 합의를 만들기 위한 대화의 장을 마련하기 어렵다. 비방중상 중지를 합의하고 국내법을 들어 대북전단 살포를 막을 수 없다는 것은 남북관계의 특수성과 국제규범을 인정하지 않겠다

4) 2014년 4월 12일 국방위원회 대변인 담화.

는 것과 다를 바 없다. 국가보안법으로 말하면 북한은 '반국가단체'다. 그렇다고 우리가 북한과 합의한 문서를 불법문서로 규정할 수는 없다. 남북기본합의서에 입각해 보면 남북관계는 국가 간 관계가 아닌 '통일을 지향하는 과정에서의 잠정적 특수관계'이기 때문이다. 따라서 비방중상 중지합의를 국내 실정법을 들어 이행하지 않는 것은 특수관계를 인정하지 않겠다는 것으로 볼 수 있다. 남북관계를 국가관계로 본다면 국제규범에 따라 전단문제를 처리해야 한다. 표현의 자유를 내세운 정부의 입장에는 북한을 반국가단체로 본다는 인식이 깔려있는 것이다. 그렇다면 반국가단체에 신뢰프로세스를 적용할 수는 없을 것이다. 반국가단체가 아닌 잠정적 특수관계와 국제규범의 틀로 남북관계를 관리해야 신뢰를 회복하고 관계를 복원할 수 있을 것이다.

박근혜 정부가 진정으로 남북관계 복원에 의지가 있다면 대북전단문제와 관련한 결단을 해야 한다. 리더십은 여론에 따라가는 것이 아니라 때론 여론을 선도해 나가야 한다. 7년째 남북관계가 단절되면서 남북 사이에 있었던 많은 문제들이 해결되지 못하고 북한의 핵과 미사일 능력은 향상되고 있다. 대북전단문제가 핵, 미사일, 남북교류협력 등 남북 현안을 압도하는 '비정상'은 빨리 바로 잡아야 한다.

대북정책의 일관성문제

넷째, 대북정책의 일관성문제다. 독일, 베트남, 예멘 등 통일을 달성한 나라들의 경우 거창한 통일청사진과 방안에 의해서 통일을 실현했다기보다 '숨겨진 통일전략'에 의해 통일을 달성했다고 해도 과언은 아닐 것이다. 독일의 통일과정에서 확인했던 것처럼 서독은 '동방정책'에 따라 1972년 '동서독기본조약'을 체결하고 일관성 있는 교류협력을 추진했다. 독일은 이미 25년 전에 베를린 장벽을 허물고 통일을 달성했다. 총과 대포에 의해 베를린 장벽이 무너진 것은 아니다. 탈냉전이라는 거역할 수 없는 역사적 조류와 동서독간의 꾸준한 교류협력이 장벽을 붕괴시킨 것이다. 서독의 '작은 발걸음 정책'과 '접근을 통한 변화 전략'은 동서독 간 인적·물적 교류를 꾸준히 확대하면서 상호이해의 폭을 넓혀나갔다. 독일통일을 결정적으로 가능하게 했던 요인은 사회주의권 개혁·개방과 미·소간의 평화공존합의라고 할 수 있다. 독일은 국제정세의 변화를 통일달성의 유리한 환

경으로 활용해서 통일을 달성하게 된 것이다. 헬무트 콜 전(前) 서독수상이 말한 것처럼 독일은 역사가 열어준 '기회의 문'을 놓치지 않고 재빠르게 문 안으로 들어가 통일을 달성했던 것이다.

독일의 통일경험에 비춰보면 우리의 통일노력은 일관성이 없었고 전략도 구체적이지 않았다. 또한 사회주의권 붕괴라는 세계사적 흐름을 통일의 촉진요인으로 활용하지 못했다. 독일통일은 거창한 통일방안에 의한 것이 아니다. '작은 발걸음'이 모여 통일의 대업을 이룬 것이다. 동서독의 경우 수많은 간첩사건과 서독으로 탈출하는 동독주민에 대한 총격사건이 발생했음에도 교류협력을 지속하고 통일을 달성했다. 우리의 경우 2008년 7월 11일 금강산관광객 피격사건 이후 금강산 관광은 6년째 중단되고 있으며, 2010년 3월 26일 천안함 폭침사태 이후 5·24조치가 취해져 남북교류협력은 4년째 거의 중단됐다. 북한의 연이은 핵실험과 장거리로켓발사에 따른 유엔차원의 대북제재와 남북관계 차원의 제재강화로 통일을 위한 작은 통로가 거의 다 막혀버렸다. 남북관계는 규범적·도덕적 기준만으로 풀 수 없다. 우리는 수많은 통일방안을 내놓고도 통일을 달성하지 못했다. 지금 필요한 것은 통일방안이나 급변사태론 등 거대담론보다는 실천 가능한 '작은 발걸음'을 전략적으로 추진하는 것이다.

박근혜 대통령은 8·15 경축사에서 "남북이 실천 가능한 사업부터 행동으로 옮겨서 서로의 장단점을 융합해 나가는 시작을 해 나가는 것이 시급한 과제"라고 밝혔다. 이를 위해 "남과 북은 서로 만나고 소통할 수 있는 작은 통로부터 열어나가고, 이 통로를 통해 서로 이해해 가면서, 사고방식과 생활양식부터 하나로 융합해 가는 것이 필요"하다고 밝혔다. 박 대통령은 경축사에서 '환경협력의 통로', '민생의 통로', '문화의 통로'를 시급히 열자고 북측에 요구했다.

하지만 북한은 작은 통로부터 열자는 남측의 제안을 거부하면서 정치군사적 대결을 해소하는 '근본문제'부터 해결하자고 주장하고 나섰다. 북한이 상호 적대적 군사행동 중지와 남북대결의 악순환의 고리 끊기, 북미 적대관계 해소와 평화협정 체결 등 한반도 근본문제를 제기하는 데 비해서, 박근혜 정부는 비핵화와 관련한 진정성 있는 행동, 관광객 피격사건, 천안함-연평도사태 등에 대한 책임 있는 조치 등을 요구하면서, 인도적 대북지원과 동북아국가들 사이의 비정치

적 분야에서의 협력을 강조하는 등 기능주의적 접근을 모색하고 있다.

박근혜 대통령은 8·15 경축사에서 남과 북이 작은 통로를 열기 위해서는 북한이 핵과 미사일 개발로 대한민국의 안전을 위협하는 행동을 중지하고 평화구축에 대한 진정한 의지를 보여야 한다고 주장했다. 박 대통령은 한반도에서 긴장이 완화되고 평화정착이 이뤄져야 교류협력이 확대될 것이란 점을 분명히 했다.

지난 10월 4일 인천아시안게임 폐막식에 북한 고위급 대표단이 참석하여 남북간 고위급 접촉이 이뤄짐으로써 남북관계 복원의 계기를 다시 마련했다. 황병서 북한군 총정치국장, 최룡해 국가체육지도위원장 겸 당비서, 김양건 당 통일전선부장 겸 대남담당 비서 등 북한권력의 최고실세 3인이 인천을 방문하여 우리 정부 인사들과 접촉하여 10월말에서 11월초 사이에 2차 남북고위급접촉을 갖기로 합의했다. 황병서 군총정치국장은 정홍원 국무총리를 만나 "이번에 좁은 오솔길을 냈는데 앞으로 대통로로 열어가자"고 말했다. 황병서 총정치국장의 '오솔길'론은 작은 것에서부터 신뢰를 쌓아 관계를 개선해나가자는 우리 정부의 '작은 통로'론과 맥락이 이어지는 듯하다. 그동안 정치군사적 대결상태 해소 등 '근본문제' 해결을 앞세우던 북한이 우리 정부가 견지해온 단계적·기능주의적 접근방식에 어느 정도 호응하는 의미로 볼 수 있을 것이다. 하지만 우리 정부가 생각하는 작은 통로는 민생통로인데 비해, 북한이 생각하는 오솔길은 정치군사적 작은 길인 것 같다. 남측의 작은 통로론과 북측의 오솔길론이 이익의 조화점을 찾기 위해서는 상호신뢰를 바탕으로 호혜적인 접촉통로를 많이 만들어나가야 할 것이다.

통일준비를 위한 오늘의 과제: 남북관계 어떻게 풀어갈 것인가

유호열(고려대 교수)

□ 2014년 하반기 정세

○ 현재 한반도 정세는 대외적으로 한미관계와 한중관계가 균형을 유지하면서 악화일로를 걷던 한일관계도 개선 가능성이 커지고 있으며 박근혜 대통령의 ASEM, G-20, ASEAN+3 에서의 활발한 외교활동을 통해 주변국가 및 국제사회에서의 대한민국의 위상과 역할에 대한 기대치와 역량이 커지고 있으나 북미, 북일관계는 개선의 기미가 보이지 않고 있으며 북중관계가 소원한 반면 북러관계가 급속히 긴밀해지고 있으나 유엔총회에 앞서 개최된 유엔 제3회의에서의 대북인권 결의안이 북한측의 필사적인 저지 노력에도 불구하고 압도적의 표차로 통과됨으로써 새로운 변화의 시기에 들어서고 있음.

○ 남북관계에 있어서도 인천 아시안게임 폐막식에 북한의 국방위 부위원장인 황병서 인민군 총정치국장 등 고위 대표단이 전격 방문하여 그동안 경색되었던 남북관계가 급진전하는 모습을 보여주었으나 그 이후 북한 경비정이 NLL 이남으로 월선하고 이어 비무장지대에서 북측의 도발로 양측간 총격전이 발생하는 등 긴장이 고조되고 이에 따라 양측이 합의했던 제2차 고위급 접촉도 대북전단 살포를 구실로 북한측의 비타협적이고 공세적인 대남정책의 연장선상에서 개최되지 못하고 있음.

○ 다만, 이같은 남북관계의 급진전, 급반전 사태에 대해 박근혜 대통령은 지난 10월 13일 제2차 통일준비위원회 전체회의에서 북한의 이중성을 지적하는 한편 남북간 고위급 대화에서 5.24조치에 대해서도 논의할 수 있음을 시사함으로써 한반도 신뢰구축을 위한 대화 노력을 포기하지 않을 것임을 거듭 강조하

여 남북관계 개선을 통한 새로운 국면 전환에 대한 기대감을 유지하고 있음.

○ 최근 북한의 반복되는 대화 제의와 도발 행태는 그동안 북한이 사용하는 강온 양면 전략을 구사하는 한편, 군사안보적 측면과 경협과 인도적 지원 등 의제의 다변화를 모색하는 것으로 파악할 수 있음.

- 지난 해 장성택 처형 이후 김정은 중심체제가 표면상 공고히 되었으나 김정은 정권의 대내외 정책의 불안정한 상태를 감안할 때 내부적으로는 권력 기반이 유동적인 것으로 추정됨.
- 최근 김정은이 완쾌되지 않은 상태에서 서둘러 공개 행보를 이어가고 있음도 이와 무관하지 않음.

○ 따라서 북한은 대외정책에서도 적극성을 보였으나 북핵문제와 인권문제 등 독재체제의 경직성으로 인해 별다른 성과를 거두지 못하고 있어 대화의 문호를 열어놓은 박근혜 정부를 상대로 향후 협상에서의 우위를 점하기 위해 의도적으로 한반도에서의 긴장을 고조시키고 있는 상황임.

- 북한의 김정은은 수령으로서의 권위와 영향력은 유지하고 있으나 선군정치로 권력 핵심부에 자리잡고 있던 군부의 역할과 영향력이 가변적이어서 대남 강경 도발을 통해 주도권을 강화하려는 국면임.

□ 한반도 통일을 주도하기 위한 단계별 해법의 모색

○ 2014년 말, 박근혜 정부의 초반 2년간의 남북관계를 정밀 진단, 평가하고 2015년 3년차 통일대북정책의 실효성을 제고하기 위한 정책 및 전략을 준비해야 함.

- 현 정부의 통일대북정책은 일관된 원칙에 따라 추진되고 있으나 국내외 정세를 감안할 때 새로운 비전과 과제를 발굴하면서 국민적 공감대를 형성해 나가야 함.

- 남북문제 해법을 도출함에 있어서 보편성과 합리성에 기반을 두고 미래문제에 대한 비전과 과제에 대한 소통과 설득을 통하여 새로운 통일대북정책의 목표와 과제를 중심으로 국민적 공감대를 재구축함으로써 국민과 사회 전반에 걸쳐 활력을 불어넣어야 함

○ 불확실하고 불안정한 북한의 내부 정세에 효과적이고 전략적으로 대응하기 위해서는 우리의 대북통일정책의 목표는 지속하되 이행 전략은 상황 변화에 기민하게 대응할 수 있도록 가변화함으로써 중장기적으로 우리의 전략 목표에 따라 한반도 정세를 주도해 나가야 함.

- 우리의 대북통일정책의 목표는 박 대통령이 언급한 <북핵 불용>과 <튼튼한 안보>에 기반하여 남북관계를 개선, 발전시켜 궁극적으로 평화통일을 달성하는 것임을 분명히 하여야 함.
- 한반도 신뢰프로세스, 서울 프로세스, 동북아 평화협력 구상, 유라시아 이니셔티브 및 드레스덴 통일구상 등 다양한 정책들을 체계적이고 유기적으로 정비하여 정책의 일관성과 효율성을 제고하여야 함.

○ 북핵문제를 근본적으로 해결하기 위해 모든 6자회담 참가국들은 6자회담 재개시 북한의 요구사항인 체제안전보장을 비롯하여 각종 대북제재 완화와 한반도 평화체제구축과 관련한 구체적이고 실질적인 논의에도 착수함으로써 북핵문제 해결을 통한 통일기반을 구축해야 할 것임.

- 북한이 비핵화의 결단과 함께 구체적인 수순에 돌입할 경우 한국 정부는 물론 미국을 비롯한 6자회담 참여국들은 북한이 안심하고 자신들의 경제를 발전시킬 수 있는 포괄적 지원에 착수할 것임을 확인하고 한국은 주도적 역할을 담당

○ 박근혜 정부는 임기 동안 안보-외교-통일-대북정책의 일관성을 유지하고 최적의 수준에서 조율함으로써 국제사회와의 공조를 강화하여야 함.

- 남북관계에 있어서도 정책의 일관성과 지속성을 유지하고 단계적으로 접근하여야 북한이 스스로 핵-경제발전 병진정책을 변경하여 국제사회의 정상적인 일원으로 복귀하게 될 것이며, 이를 토대로 통일을 실현해 나갈 수 있을 것임.
- 대북정책의 일관성과 지속적 추진 기조 위에서 대북정책의 이행 전략을 상황 변화에 따라 신축적으로 조율해나간다면 평화통일을 준비하며 한반도 정세를 주도해 나갈 수 있을 것임.

□ <통일 대박론>을 구현할 수 있는 신남북관계 구축

○ 박근혜 대통령이 언급한 <통일 대박론>은 일부 비판론자들이나 북한의 주장처럼 북한의 급변사태나 북한 정권의 붕괴를 전제로 한 통일론에 기반한 것은 아니나 현 정부의 통일 정책은 북한내 모든 정세 변화에 능동적이고 효율적으로 대응할 수 있음을 배제하지 않고 있음.

- 경색된 남북관계를 주도적으로 견인하고 새로운 시대의 평화적 통일을 준비하기 위해서는 북한 정권의 생존을 기반으로 주변국의 이해를 반영하는 수동적이고 소극적인 방식을 탈피하여 최소한 북한 주민들의 광범위한 지지와 협조를 획득할 수 있는 이념적 포용성과 현실적이고 가시적 혜택을 포함하는 전략적 방식으로 추진되어야 함.

○ 향후 남북 고위급 대화가 재개될 경우, 박 대통령이 제2차 통일준비위원회 전체회의에서 언급한 5.24 조치 문제를 논의하되 원인과 책임 소재를 규명하지 않은 채 제재 완화 문제를 거론할 수는 없기 때문에 포괄적 협상안을 준비하는게 바람직함.

- 이산가족상봉, 체제 비방 중단, 인도적 지원, 금강산 관광 및 인적 교류 문제 등과 함께 북한 경제특구(나선 지구 등 국제 컨소시엄을 활용)에 시범적 진출안도 제시하고 NLL과 평화체제문제는 6자회담 재개 등 북핵문제 해법과 병행 논의하여야 함.

- 회담을 단기간에 마무리하기보다 단계별로 분야별로 구체화하여 지속적이고 다발성으로 개최하는 방식으로 전환함.

○ 금년도 현 정부가 제기한 대북 인도적 지원과 민생지원 및 남북교류협력활성화는 남북관계 단계별 개선 조치로서 의미있는 제안이나 이를 실천하기 위해 필요한 우리 내부 정책의 우선 순위에 따라 완급과 규모 및 방식을 재조정하여야 함.

- 2015년 남북관계를 견인함에 있어 기존의 정부 중심에서 체제에서 민관역할분담이 필요한 부분에 대해서는 대북사업의 정치적 효과와 통일준비역량 확충 등과의 역학관계를 고려하여 적극적으로 추진

○ 박 대통령의 <통일 대박론>이 현실화 되기 위해서는 통일 그 자체에 대한 구체적인 청사진이 "통일헌장"의 형태로 제시되어야 하고, 아울러 통일의 주체, 속도, 방식에 따라 다양한 로드맵과 각 유형별 맞춤형 대응 준비 태세를 병행해 구축해나가야 함.

- 북한의 핵개발이 고도화되는 과정에서 우리의 통일정책과 대북정책간의 유기적 연관관계가 파기되었음을 감안하고, 북한 주민과 엘리트들의 대남한 선호의식을 고취하고 남한과의 통일을 선택할 수 있도록 촉구하는 전략이 통일방안에 포함되기 위해서는 냉전시기 말엽에 만들어진 민족공동체 통일방안의 기능주의적 통일방식을 탈피하고 북한 사회의 내적 변화와 나아가 체제의 선순환적인 평화적 전환을 통해 통일한국을 건설할 수 있는 적극적인 방안이 제시되어야 함.

통일준비를 위한 오늘의 과제: 남북관계 어떻게 풀어갈 것인가

윤영관 (서울대 교수)

1. 통일을 향한 구심력을 강화해나가야

현 국제정세는 상승 대국 중국과 기존 대국 미국 간의 경쟁이 심화되고 있는 국면이다. 이와 함께, 중국-일본 간의, 그리고 미국-러시아 간의 갈등 수위도 높다. 한반도의 통일을 주도할 당사자는 우리지만, 주변 4국들의 협조가 긴요하기 때문에 이들 간의 불신과 긴장은 통일을 더욱 어렵게 만들 것이다. 예를 들어, 동맹국인 미국과 이웃 경제대국인 중국이 서로 협력하기보다 갈등한다면 한반도 통일을 놓고서도 상호간에 의심과 경쟁이 치열해질 것이다. 결국, 통일을 어렵게 만드는 국제정치적 원심력이 강해진다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 우리가 진정으로 통일을 원한다면 대국들 간의 갈등의 권력게임 속에서 남북한이 아무 생각 없이 표류만 하고 있을 일이 아니다. 오히려 미래의 통일을 가능하게 해줄 한반도 내부차원의 구심력을 주도적으로 강화시켜 나가야 한다. 즉 남과 북의 주민들 간에 연결고리가 두터워지고, 또 가능하다면 정치지도자들 간에도 협력도 이뤄져야 그러한 구심력이 커질 것이다. 따라서 대북정책은 통일을 향한 한반도 내부의 구심력을 강화하여 현상유지 방향으로 작동하는 국제적 원심력을 압도하는 것을 목표로 삼아야 한다. 그러한 문제의식에서 다음과 같은 대북정책 방향이 바람직하다.

2. 이제는 경협이라는 한방요법을 동원하여 핵 중심 양방 처방을 보강해야

북한문제는 다차원적이고 복합적이다. 북한의 핵, 경제, 정치, 인권, 국제안보 문제들은 따로 노는 별개의 문제들이 아니라 서로 얽히고 설켜 있는 문제다. 어느 한 문제만 따로 떼어내 그것만 해결할 수가 없다. 예를 들어, 북한 문제를 주로 안보문제로만 보고 협상을 해서는 문제가 풀리지 않는다. 그 사례가 1994년 10월의 제네바합의였다. 제네바합의는 1차 북핵위기를 동결시킨 미북 간의 합의였으나 핵이라는 안보차원 이외의 다른 영역에서, 특히 미북간 정치관계에서 질적 변화가 없었다. 그러다보니 불신이 쌓이고 결국 2002년 2차위기가 재발한 것이다. 다시 말해 북한 핵에만 집중하는 경제제재를 곁들인 협상은 북한이 앓고 있는 병의 겉으로 드러난 증세에만 집중하는 대증요법이자 양방요법이라고 말할 수 있다. 그런데 지난 20여 년간 그러한 양방요법이 제대로 듣지 않고 계속 증상이 재발되고 있다면 이제는 양방과 동시에 중장기적으로 환자의 체질을 개선하는 한방처방을 추가적으로 시도할 수밖에 없다.

한방처방의 본질은 비 군사안보 영역에서 남북 간의 협력을 추진하는 것이다. 이는 두 가지 분명한 목표를 가지고 추진되어야 한다. 첫째는 북한주민들의 삶을 개선시키는 목표이다. 이제까지 대북정책은 주로 북한 정부만을 상대로 해왔다. 그러나 대한민국이 디디고 서있는 인간존중의 기본적인 가치를 고려할 때 대북정책의 기본정신은 평화유지와 함께 북한 주민의 인간적 삶의 개선이어야 할 것이다. 안보분야에서 비핵화와 평화유지를 위해 여러 가지 수단을 강구하되, 안보이외의 분야에서는 북한주민의 삶이 개선되는 방향으로 상호협력 분야를 넓혀가자는 것이다. 이제까지는 대북정책을 둘러싸고 이념 논쟁이 앞서고 가장 본질적인 목표인 북한 주민의 삶은 정작 뒤로 밀리는, 본말이 전도되는 양상이 전개되어 왔다. 그런 점에서 대북정책에서 북한 주민, 즉 '사람'의 측면이 크게 보강되어야 할 것이다.

둘째는 북한과 한국, 그리고 북한과 국제사회와의 접촉의 면이 넓어지고 연계 채널이 많아지도록 하는 지경학적(地經學的) 대북정책이 필요하다. 북한이 국제사회와의 네트워크 안에 진입하여 그 안에 엮이어질수록 중장기적으로 북한 정치경제의 체질도 국제화될 것이다. 경제적 상호의존이 심화되면 될수록 점차 국제적 행동기준과 규범을 지킬 수밖에 없는 것이다. 이는 북핵문제 해결과 관련해서도 충분한 의미를 갖는다. 지난 20여 년간 미국의 북한 비핵화 외교의 핵심은 경제제재였다. 문제는 그러한 경제제재의 효과가 크지 않다는 점이다. 경제제재의 핵심은 이미 존재하는 쌍방 간의 상호의존의 연결고리를 끊어 상대방이 그 혜택을 보지 못하게 피해를 주어서 그쪽의 정책을 바꾸도록 압박하는 것이다. 그런데 북한은 이미 철저하게 고립되어왔기 때문에, 즉 서방측과의 상호의존의 연결고리 자체가 없었기 때문에 제재의 효과가 미약했던 것이다. 더구나 북한과 경제관계가 상대적으로 깊었던 중국은 북한의 체제유지가 우선 순위여서 대북 경제제재에는 미온적이었다.

이것이 리비아의 핵 포기나 최근 이란의 핵협상의 경우와 북한이 다른 이유이다. 리비아는 석유수출로 대외경제관계가 깊었기에 제재로 인한 비용이 핵개발로 인한 이득보다 커졌다고 판단하여 카다피(Muammar al Gaddafi)가 2003년 핵개발을 포기했다. 이란도 마찬가지다. 이란도 석유수출 등 대외경제관계가 넓고 깊어 경제제재의 효과가 컸고 그래서 온건파 대통령 하산 로우하니(Hassan Rouhani)가 2013년 대통령에 선출된 뒤 미국을 비롯한 서방과 핵협상에 나서게 된 것이다.

이제부터라도 북한과 경제교류 심화를 통해 상호의존의 연결고리를 심화해나감으로써 비핵화를 위한 대북협상 레버리지를 강화할 수 있어야 한다. 과거와 달리 최근 진행되어온 북한 내부의 변화가 이러한 지경학적 접근의 가능성을 높여주고 있다. 북한 경제는 이미 상당한 대외의존형 경제로 변했고 무역이 없으면 북한 기업의 활동도 힘들고 그 경우 정부의 재정수입이 줄어 북한체제 유지가 힘든 상황에까지 와있다. 북한경제 전문가인 김병연 서울대 교수는 북한은

이미 “시장이 주민의 생명줄이요, 무역은 북한정권의 생명줄”인 상태에 까지 왔다고 진단한다. 그러한 사정 때문에 김정일 위원장도 “발은 튼튼히 땅위에 디디되 눈은 세계를 향해야한다”고 말했을 것이고 김정은 제1위원장도 경제개발에 집중하려 하고 있다. 북한 사회내부의 이 같은 시장화 개방화의 동력을 더욱 키워주고 가속화시키는 방향으로, 그리하여 바깥세계와 경제적 상호의존의 네트워크 안에 북한이 엮어지도록 하는 것이 대북정책의 방향이어야 한다. 그 같은 상호의존의 네트워크가 강화될수록 어느 순간에는 국제사회가 요구하는 규범을 지키지 않을래야 않을 수 없는, 바꾸어 말해 핵보유에 대한 북한당국의 손익계산도 달라지는 상황이 올수 있기 때문이다. 지금처럼 “전략적 인내(strategic patience)”라는 구실로 북핵에 대해서 손 놓고 있는 것보다 훨씬 합리적인 선택이다.

그 같은 맥락에서 대북정책의 큰 그림을 그릴 필요가 있다. 그러한 대북정책은 원칙과 포용협력이 병행 조화되는 대북정책이라고 요약할 수 있다. 좀 더 구체적으로는 북한당국이 시장경제원리를 경제제도와 관행에 더욱 반영하는 방향으로 경제협력을 심화시키는 것이다. 예를 들어 북한 당국이 시장원리와 관행을 더욱 지키는 방향으로 협조하도록 하면서 개성공단과 유사한 프로젝트도 확대 추진하고 북한이 발표한 경제특구에도 투자할 필요가 있다. 또한 북한당국이 모니터링에 협력하도록 하면서 대북 식량지원 등 인도주의 지원을 강화할 필요가 있다. 비정치적이고 기술적이지만 중장기적으로 중요한 환경협력, 북한 주민의 질병 구제를 위한 보건의료 분야의 협력도 대대적으로 추진할 필요가 있다.

오랫동안 미국 정부는 기본적으로 북한 문제를 핵 문제로만, 즉 안보문제로만 국한시켜보려는 경향이 강했다. 특히 미국 정계내의 보수파 의원들의 경우가 그랬는데 그 같은 접근법으로는 근본적 해결이 어렵다. 따라서 대북정책의 핵심중 하나는 어떻게 그동안 양방처방에만 집중해온 미국과 주변국들로 하여금 한방처방을 추가적으로 채택하도록 설득할 것이냐 일 것이다. 그리고 이제까지처럼 북핵문제를 미국 주도에 맡겨놓고 한국이 수동적으로 뒤따라가는 방식이어서는 안

된다. 한국이 주도해서 큰 대북정책 방향을 설정하고 이것을 미중과 협의하면서 시행해나가야 한다. 그리고 그렇게 해나갈 수 있는 한국 정부의 국내정치적, 외교적 입지가 2013년 이래 상당히 강화되었다.

무엇보다 국민들은 김대중, 노무현 정부의 진보적 대북정책과 이명박 정부의 보수적 대북정책을 경험한 이후 균형 잡힌 대북정책을 원하고 있다. 즉 국민들의 여론자체가 과거보다 균형을 갖고 중도 실용주의적 방향으로 수렴하게 된 것이다. 따라서 박근혜정부의 경우 앞에서 설명한 지경학적 대북정책의 기조를 유지해가면서 핵 문제와 한반도 평화정착에 대한 비전을 제시하고 북한과 협상해 나간다면 국민들의 지지를 받을 수 있을 것이다. 이것이 국내정치적 입지가 강화되었다고 말한 이유이다. 또한 외교적 측면에서도 유리하다. 미국 오바마 행정부의 입장에서는 2009년 이래 북한의 행태에 지쳐있을 뿐만 아니라 공화당 보수파들 때문에 과거 클린턴 정부에서처럼 전향적 대북정책을 주도하고 나서기가 힘든 상황이다. 중국 정부는 애초부터 남북한 협력을 촉구해왔기 때문에 우리 정부가 주도하는 남북협력을 환영할 가능성이 높다.

문제는 이러한 기회를 활용할 시간이 소진되어가고 있다는 점이다. 이명박 정부의 경우에도 집권초기 2년이라는 귀중한 시간을 놓쳐 남북관계의 진전을 가져오지 못했다. 현 정부도 아마 내년 상반기를 넘어서면 남북관계의 진전을 모색하고 평화통일의 기반을 조성할 정치적 동력이 사라지게 될 것이다. 지금 정치적 결단을 내리고 국민들에게 지지를 호소하며 우방과 협조를 모색하면서 남북관계를 주도해나갈 기회를 놓치지 말기 바란다.

3. 통일이후 통합에 대비한 준비 작업을 지금 당장 시작해야

한국 정부가 성공적 통일외교를 통해서 정치적 제도적 통일을 이루어냈다고 하더라도, 그 후의 남북한 주민들 간의 통합이 원만히 이루어지지 못하면 그 통일은 오래가지 못할 것이다. 그런데 사람들 간의 통합은 하루아침에 이루어지지 않고 최소한 한두 세대가 걸리는 문제이다. 따라서 우리가 정말 통일을 원한다

면 그러한 통합을 위한 사전 노력은 이미 오래 전에 시작되었어야 했다. 그러나 그러한 노력은 지금 이 시점에서마저도 미비하기 짝이 없다.

그러한 통합을 위한 사전 준비노력은 여러 분야에서 시급하지만 우선 중요한 과제 하나만 들라면 그것은 탈북주민들의 한국 사회 정착에 대한 연구와 지원을 보다 체계적으로 강화해야한다는 점이다. 지금 한국에 와서 살고 있는 2만 7천 탈북주민들의 취업지원, 교육지원, 심리적 적응 지원 등에 대한 보다 체계적인 연구가 이뤄져야만 한다. 이들이 전혀 체제가 다른 민주주의 시장경제하에서 어떻게 성공적으로 적응하도록 지원할 것인지 보다 구체적이고 실질적인 방안들을 개발해내야 할 것이다. 남북협력 사업에 쓰지 않고 남은 자금이 있다면 이를 이러한 부문에 집중 투자할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 북한지역에서의 경력과 교육 경험 등을 고려하여 맞춤형 직업훈련, 취업지원 등이 필요하고, 대학입학 후에도 학력이 부족하여 공부를 따라가기 힘든 점을 고려하여 탈북청소년에 대한 특별 보충교육 프로그램도 마련할 필요가 있다.

한반도에 긴장이 최고조에 달하던 2010년 4월 3일, 탈북주민 리혁철은 연평도에서 배를 훔쳐서 북으로 탈출했다. 탈출시도 15분쯤 후 그 배 주인이 전화를 걸어 돌아오라고 설득하니까 그는, “개OO야, 내가 거기 있었을 때 잘 해주었어야지...”라고 전화기에 대고 외쳤다고 한다. 연세대 존 들러리(John Delury) 교수가 권위 있는 학술잡지 포린 어페어(Foreign Affairs)지 작년 7~8월호에서 인용한 이야기다. 북한 주민들은 탈북민들이 남쪽에서 어떻게 제대로 대우 못 받고 2등 시민으로 살고 있는지 그 고통을 너무 잘 알고 있고 그래서 한국 주도의 통일은 북한주민들이 별로 원하지 않을 것이라는 의미가 담겨있다. 만일 이러한 상황이 개선되지 않고 앞으로도 지속된다면, ‘통일대박론’은 공허한 수사로 그치고 말 것이다.

통일준비를 위한 오늘의 과제: 남북관계 어떻게 풀어갈 것인가

최대석(이화여대 교수)

□ 1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 남북관계는 수많은 부침을 겪음. 2014년 11월 현재까지 남북한은 두 차례의 정상회담, 9차례의 총리(급)회담, 20회가 넘는 장관급 회담, 그리고 10년째 가동되고 있는 개성공업지구 등 많은 대화와 협력에도 불구하고 남북관계는 대립과 갈등의 기본구조가 바뀌지 않고 있음.

- 더욱이 지난 수년간은 북한의 계속되는 군사적 도발과 핵보유국 전략에 대한 한국의 대응의지가 강화되면서 군사적 긴장과 당국 간의 공방은 오히려 증폭되는 경향.

- 지난 11월 9일은 베를린 장벽 붕괴 25주년 기념일. 독일은 1972년 기본조약이 체결된 지 20년도 채 되지 않아 통일을 달성함. 반면 남북한이 1992년에 채택한 기본합의서는 거의 사문화될 형편.

□ 한반도의 갈등구조는 기본적으로 동북아에서의 오랜 냉전의 관성과 북한체제의 속성에 기인하며, 남북관계의 불안정성은 양자간 국력의 불균형 심화에서 비롯됨. 나아가 지금의 남북관계는 상대방의 행위에 대한 불신의 장벽이 높음.

- 따라서 북한의 변화 없이 남북관계를 빠른 시일 안에 획기적으로 발전시키기란 사실상 불가능. 박근혜 정부가 남북관계에서 '신뢰'를 키워드로 제시한 이유도 바로 여기에 있음.

□ 현 시점에서 남북관계를 안정적으로 풀어가기 위해서는 섣부른 정책대안을 제시하기보다는 한반도 신뢰프로세스의 정착을 위해 함께 노력하는 것이 중요.

- 신뢰프로세스는 지난시기 대북정책에 대한 성찰적 반성에서 출발.

- 박근혜 정부의 대북정책에 대한 국민의 지지도는 남북관계의 교착에도 불구하고 상대적으로 높게 나타남.

□ 한반도 신뢰프로세스의 구체적인 이행을 위해 남북간 기존의 약속을 존중하고 이행하기 위한 '남북한 상설공동기구'의 설치를 제안할 필요.

- 적대적 상대방간의 관계개선은 상대방에 대한 불신을 지속하는 상황에서도 합의한 작은 약속의 이행에서부터 출발. 적대적 상대방간의 신뢰축적을 위해서는 어느 일방만의 변화를 강요해서는 안 되며, 자신의 이익을 어느 정도 손해 볼 수 있는 자세가 전제.

- 상설기구는 우선적으로 쌍방이 쉽게 합의할 수 있는 사업 그리고 상호 이익이 되는 사업부터 논의를 진행해야. 예를 들어 북한 산림녹화, 개성공업지구의 확대 등.

- 이희호 여사의 방북은 남북한 신뢰 쌓기에 큰 도움. 최근 재개된 겨레말 큰사전 편찬사업 등 사회문화 교류도 남북관계 발전에 도움.

□ 내년인 2015년은 분단 70주년을 맞는 해. 지금부터라도 대북정책이 정파적 이해를 넘어 국제사회와의 공조아래 서두르지 않고 일관되게 추진될 수 있는 사회적 합의를 도출해야.

- 통일준비위원회, 국회 남북관계발전특별위원회의 역할이 매우 중요.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO