포커스 Focus

# 남북관계 동력 회복을 위한 정책 혁신의 구상

박 명 규 / 서울대학교 사회학과 교수

## 2016년의 대북정책

2016년 6월 현재 남북관계는 매우 좋지 않다. 1월 6일 북한이 4차 핵실험을 감행하고 뒤이어 장거리 로켓을 발사한 것을 계기로 강력한 대북확성기방송이 재개되고 남북한 통합의 상징 공간이던 개성공단도 폐쇄되고 말았다. 작년에 어렵사리 타결했던 8.25 합의도 아랑곳없이 험한 비방과 날선 공격적 언사들이 오가고 모든 교류가 단절됨으로써 남북관계는 '시계제로', '1990년대 이전으로의 회귀' 등으로 표현될 정도가 되었다.

현 상황을 보는 정부의 입장은 단호하다. 북한을 비핵화를 이끌어내기 위한 국제적인 제재와 압박이 가장 급선무이고 이를 위한 정부의 정책은 성공적으로 진행되고 있다고 확신하는 듯하다. 최근에도 통일부 대변인은 "지금은 교류협력을 말할 때가 아니며 강력한 대북제재와 압박에 힘을 쏟을 때"라고 말했다. 하지만 이런 제재일변도의 정책이 기대한 결과를 가져올 것인가에 대한 국민적 확신은 그다지 높은 것 같지 않다. 비핵화를 위한 노력과 함께 남북관계의 동력을 회복하기 위한 혁신적 대응책을 모색할 시점이다.

## 북핵문제와 남북관계

되돌아보면 지난 20여 년간 남북관계와 북핵문제는 밀접하게 연동되어왔다. 대체로 북핵문제가 부각되면 남북관계에 부정적인 영향을 미치지만 그 수준이나 방향이 반드시 동일하지는 않았다. 2006년 1차 핵실험이 감행된 큰 충격에도 남북관계는 큰 변화없이 확대되었고, 그해 후반 2차 남북정상회담이 개최되기까지 했다. 박근혜 정부 첫해인 2013년에 북한이 3차 핵실험을 감행하고 위성발사와 개성공단 근로자 철수라는 도발적 행동을 취했을 때도 신뢰프로세스는 견지되었고 정치적 상황 변화와 무관하게 개성공단을 안정화시키겠다는 합의까지 이루었다. 한마디로 남북관계는 북핵문제와는 별도로 자기동력의 공간을 갖고 움직일 수 있었다.

2016년에 이르러 남북관계가 이 정도로 악화된 것은 북한의 위협수준에 대한 재평가, 대화를 통한 문제해결 방안에 대한 불신, 그리고 국제적 제재효과에 대한 기대가 함께 작동한 결과다. 북한이 '수소폭탄의 성공'이라고 주장한 4차 핵실험과 핵무기의 소형화, 경량화 및 투발수단의 개발의지가 확인되면서 북한의 핵위협에 대한 위기의식이 더욱 강화되었다. 또한 북한정권에 대한 신뢰 수준이 크게 낮아졌다. 서울대 통일평화연구원의 조사에 따르면 북한과 대화와 타협이 불가능하다고 생각하는 비율이 2015년에 71.3%로서 타협이 가능하리라고 응답한 비율(28.7%)에 비해 2.5배나 높았다.[1] 여기에 유엔결의안 2270호가 전례없이 강력한 제재조항들을 담고 있고 중국과 러시아도 이에 동참함으로써 국제적인 대북압박 효과가 커질 것이라는 기대감이 있다. 아직 효과가 뚜렷하게 나타나지는 않지만 중국과 러시아가 동참하는 수준 여하에 따라 상당한 압력이 될 것임은 분명하다.

하지만 비핵화라는 목표를 위해 기회비용으로 치룬 값이 너무 크다. 개성공단의 폐쇄 결정은 우리가 북핵문제를 얼마나 심각한 문제로 여기는지를 국내외에 알리는데 기여했지만 그것으로 인해 개성공단 기업인과 노동자들은 지금까지도 상당한 비용을 치루고 있다. 뿐만 아니라 남북한이 상생하는 협력의 공간이라는 상징적

1) 박명규 외, [2015년 통일의식조사], 서울대 통일평화연구원, 2016, pp. 83~85.

자원이 사라지면서 군사충돌의 우려가 높아지고 국내외에 코리아 리스크를 높이게 되었다. 남북이 함께 협력하면서 통합의 실험을 진행해오던 유일한 민족사업이 사라짐으로써 양자 사이에서 만들어낼 수 있는 독자적 정책공간이 크게 줄어들고 한반도 문제가 국제 문제, 좀 더 좁혀 말하면 미국과 중국의 전략적 게임대상이 될 가능성이 높아진 것도 중장기적으로 비싼 비용이 아닐 수 없다.

이런 기회비용을 치르고도 우리가 얻고자 하는 북한의 비핵화가 확실하게 실현될 수만 있다면 정책적으로 감당해야 할 일이다. 문제는 국제사회의 제재가 어떤 정도의 압박효과를 가져오는지에 대한 평가가 불분명하다는 점이다. 아직 북한 내에 심각한 물가변동이나 물자부족으로 인한 고통이 가시적으로 나타난다는 보고는 없다. 북·중간에 물자교역의 양도 기대한 정도로 위축되었다는 분명한 증거가 잘 보이질 않는다. 오히려 북한은 '핵과 경제의 병진노선'을 재확인하고 비핵화 요구는 결코 받아들이지 않겠다는 뜻을 명확히 하고 있다. 여기에 제재의 목표와 수준, 형태를 둘러싸고 미국과 중국 사이의 견해차가 점차 커지고 있다. 이런 불일치가 해소되지 않고 두 강대국의 전략적 대립이 격화될 경우는 제재의 효과가 반감될 수 있다. 국제적 제재효과를 높이기 위해 전력투구하면서도 그 효과와 수준에 대해 끊임없이 평가하면서 정책적 유연성을 확보하려는 노력이 필요한 이유다.

## 정책의 혁신과 복합적 대응

이루려는 목표와 가능한 수단 사이의 괴리가 클 때 아노미적 상황에 부딪친다. 그럴 경우 일반적으로 대응방향을 찾지 못하거나 정책적 무능력 상태로 귀결될 수 있다. 하지만 발상의 전환을 통해 창의적으로 대응한다면 새로운 정책적 혁신이 가능해진다. 비핵화를 위한 국제공조가 성과를 가져오도록 최선의 역량을 기울이면서, 동시에 그것이 북한의 변화를 가져오지 못할 가능성에 대비하는 것이 필요하다.

첫째, 제재의 목표를 좀 더 구체화하고 세분화할 필요가 있다. 제재를 통해 추구하는 바가 북한을 대화의 장으로 나오게 하는 것인지, 핵실험을 동결하는 것에 있는지, 개혁 · 개방을 향한 체제전환을 기대하는지, 아니면 북한체제의 파괴를 목표로 하는지에 따라 제재의 효과도 다르게 나타날 것이다. 북한이 체제위협을 느낄 정도의 강력한 제재여야 효과적이라고 보는 견해도 있지만 지나치게 큰 목표를 설정했을 경우 그 효과는 더욱 제약될 수 있기 때문에 오히려 제재의 목표를 낮추는 것이 필요할 수도 있다. 더구나 북한의 체제를 위협할 수준의 제재를 중국과 러시아가 찬성하지 않는다는 점, 그리고 그런 틈새를 이용하여 북한의 핵능력이 더욱 강화될 수 있다는 점도 고려해야 한다.

둘째, 제재 국면을 언제까지 유지하고 어떤 조건 하에서 새로운 정책과 연계할 것인지에 대한 종합적 구상이 필요하다. 이를 위해서는 제재활동과 남북협력을 동적으로 연결시키는 치밀한 로드맵이 필요하다. 뿐만 아니라 제재가 북한이 원하는 매력적인 지원책을 패키지로 가지고 있음을 알게 하는 것이 유용하다. 인도적 지원 및 영유아 협력사업을 위한 국제사회와의 공조도 중요하다. 남북관계의 동력을 회복하기 위해 현 정부 초심이었던 신뢰프로세스의 정신으로 되돌아가는 것도 필요하다. 신뢰프로세스는 북한의 3차 핵실험 직후에 발표된 것이었고 북한 주민들의 마음을 사는, 우리의 주도적인 정책의지가 담겨있다. 특별히 북한의 영유아나 취약계층에 대한 인도적 지원이나 산림지원, 병충해 방제, 기타 문화학술적 교류와 대화가 추진될 수 있는 계기와 조건을 정비하는 일이 필요하다.

셋째, 우리가 추구하는 근본가치를 포괄적으로 강조하는 메시지 관리가 필요하다. 정부의 목소리가 하나로 단합되고 전국민이 제재 국면에 동참하는 것도 중요하지만 다양하고 복합적인 견해들이 새로운 발상을 촉진하도록 하는 것도 그에 못지않게 중요하다. 외교부와 국방부와 통일부가 조율된 역할분담을 통해 지난 70년간 추구해온 최고 목표로서 평화와 통일, 안보의 상호관계에 대한 복합적 인식을 확장시키는 것이 필요하다. 휴전선에서 무력충돌을 막고 국가안보를 지키는 목소리와 개성공단 및 금강산관광에서의 교류와 협력을 중시하는 목소리가 함께 제시되면서 새로운 발상의 출현을 돕는 일도 중요하다. 정전체제를 대체

할 평화체제의 내용이나 남북한이 두 개의 상이한 체제를 통합하고 궁극적으로 평화통일을 이루어가는 일 등은 매우 복합적이고 다차원적인 대응이 필요한 과제다. 군사적 위기가 심화되지 않게 해야 하고 한반도 상황을 둘러싼 미·중간의 갈등이 심각한 수준으로 가지 않도록 해야 하면서도 북한 주민에게는 남한에 대한 적개심과 거부감이 커지지 않도록 해야 한다. 이런 점에서 통일부와 외교부, 국방부와 국정원의 메시지가 자신의 역할에 맞는 독자적 목소리로 공론화되는 것이 필요하다.

마지막으로 대북정책의 운용과 평가에 있어서 거버넌스 구조를 재점검해 볼 필요가 있다. 한반도의 다양한 목표를 중장기적으로 내다보면서 복합적 과제들에 다차원적으로 대응하려면 서로 다른 쟁점들과 중단기적 조치들 간의 고급한 조율역량이 필수적이다. 북한 정권에 대한 압박효과를 높이면서도 북한 주민들에게 대한민국에 대한 긍정적 이미지를 심어주는 역할을 놓치지 않는 유연한 거버넌스가 필요하다. 관료적인 지시행정으로 창의성을 상실하지 않도록 내부의 토론과 다양한 시각, 그리고 전략적 복합성이 이루어질 수 있는 혁신도 중요하다. 북한 핵문제가 매우 어려운 난제며 우리가 훨씬 더 어려운 국면에 서 있음을 알리고 국민들의 생각도 좀 더 실사구시적이 될 수 있도록 노력하는 것도 거버넌스의 중요한 덕목이 될 것이다. 남북관계가 전면적으로 악화된 안타까운 현실이지만 이 계기에 정책적 혁신을 통해 새로운 동력을 찾는 기회가 되기를 기대한다. 統