

2 대북정책의 성찰과 남북관계 정상화

조한범 | 통일정책연구실 선임연구위원

요 약

새 정부의 대북정책은 남북관계의 정상화와 평화의 한반도를 지향하고 있다. 이를 위해서는 그동안 진행되어온 대북정책을 성찰적으로 고찰하고 새로운 대안을 모색하는 것이 중요하다. 교류와 안보의 불균형, 북한의 잘못된 관행의 고착화, 그리고 북한 주민정책의 결여 등은 비정상적 남북관계가 형성된 주요한 원인이자 남남갈등의 배경이라고 할 수 있다. 한반도 비핵·평화체제 구축과 지속가능한 남북관계의 형성을 위해서는 잘못된 관행을 시정하고 정책적 불확실성을 제거해 나가야 할 것이다.

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

탈

냉전 이후 분단체제는 냉전적 대립과 적대적 공존관계에서 대화와 협력의 시대로 전환했으며, 2000년대 초반 금강산관광과 개성공단으로 상징되는 남북관계 일상화 시대를 개막했다. 그러나 현재 남북관계는 장기 교착국면에 놓여 있으며, 북핵 위협은 더욱 가시화되었다. 이는 남북관계의 양적 발전이 질적 발전으로 전환되지 못했다는 점에 기인한다. 교류와 안보의 불균형, 북한의 잘못된 관행의 고착화, 그리고 실질적인 북한 주민정책의 결여 등은 남북관계 불안정성의 주요 원인이자 남남갈등의 배경이라고 할 수 있다. 당면 한반도 문제 해결과 지속가능한 남북관계 형성을 위해서는 대북정책의 '이어달리기'와 함께 성찰을 통한 남북관계 정상화 노력이 필요하다.

교류와 안보의 불균형

2000년 6월 남북정상회담을 시발점으로 2007년 1회, 2018년 3회 등 모두 5차례의 남북정상회담이 성사되었다. 이 과정에서 남북 민간교류가 급증했으며, 금강산관광과 개성공단 사업을 통해 남북관계의 일상화 시대가 개막되었다. 개성공단 사업은 2000년 8월 현대아산과 북한(아태·민경련) 간 합의서 체결을 시발점으로 2003년 6월 착공식을 거쳐 2004년 12월 시범단지 분양기업에서 첫 제품 반출이 이루어졌다. 개성공단 사업은 2016년 2월 가동이 중단되었지만 2015년 12월 기준으로 5만 5천여 명의 북측 노동자가 고용되었으며, 누적 생산액 32억 달러를 돌파했다. 또한 1998년 11월 시작되어 2008년까지 지속된 금강산관광 사업을 통해 193만여 명의 남측 관광객이 북한을 다녀올 수 있었다.

그러나 남북관계는 교류와 안보의 불균형이라는 구조적 불안정성의 문제를 해소하는 데 한계를 보였다. 남북관계가 발전하는 과정에서도 북한의 무력도발은 지속적으로 반복되었다. 새로운 남북관계를 개막한 김대중 정부 시기 2차례의 연평해전이 발생했으며, 이명박 정부 시기인 2009년 대청해전에 이어 2010년 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 사건이 발생했다. 이외에도 박근혜 정부 시기인 2015년 목함지뢰도발 등 북한의 크고 작은 도발이 반복적으로 지속되었다. 결국 금강산관광 사업은 2008년 7월 남측 관광객이 북한군에 의해 피격 사망하는 사건으로 중단되었으며, 개성공단 사업은 북한의 핵·미사일 도발에 따라 2016년 2월 가동이 중단되었다.

그동안 의미있는 성과에도 불구하고 남북관계가 부침을 반복해온 이유는 교류와 안보의

불균형이라는 구조적 문제 때문이라고 할 수 있다. 남북관계 역사는 교류와 협력의 증대가 평화와 신뢰의 고양으로 이어진다는 기능주의적 시각에 의문을 던지고 있다. 중국-대만의 양안관계 역시 긴밀한 경제교류에도 불구하고 안보적 불신과 정서적 거리감은 상존하고 있다. 따라서 단순한 양적 접촉의 증대가 아닌 지속가능한 양질의 남북관계 형성이 필요하다.

잘못된 관행의 고착화

30여 년간의 협상에도 불구하고 북핵 문제는 ‘협상 ▶ 합의 및 보상 ▶ 합의 파기 ▶ 위기 심화 ▶ 재협상’의 악순환 고리에서 벗어나지 못했다. 1991년 남북은 한반도 비핵화 공동선언에 합의했지만, 1992년 북한은 상호 핵 사찰을 거부하고 합의를 무효화했다. 1994년 북미 간 제네바 기본합의문이 도출되었지만 2002년 고농축우라늄(HEU) 의혹이 불거지면서 2003년 북한은 핵비확산체제(NPT)를 탈퇴했다. 2005년에는 9·19 공동성명이 도출되었으나 북한은 2006년 제1차 핵실험을 단행했다. 2018년 4·27 판문점 남북정상회담과 6·12 싱가포르 북미정상회담에서 남·북·미는 한반도의 완전한 비핵화 목표에 합의했지만 북한은 핵·미사일 개발 행보를 멈추지 않았다. 비핵화 협상의 반복에도 불구하고 북한은 사실상의 핵능력국가(Nuclear Capable Country)로 전환했으며, 최근 전술핵 개발의 본격화를 통해 남한을 위협하고 있다.

북한은 2010년 초 중단된 금강산관광 재개를 위한 남북회담이 결렬되자 같은 해 4월 말 금강산지구 내 남측 자산을 몰수·동결했다. 북한은 2022년 4월 현대아산 소유의 해금강호 텔과 아난티골프장의 리조트시설을 일방적으로 철거했다. 북한이 몰수·동결, 해체한 금강산지구 내 남측 자산은 남북합의서와 국제상거래 규범에 따라 당연히 보호받아야 하며, 김정은 위원장도 본인이 직접 남측과 협의해 철거를 진행하라고 지시한 내용이다. 북한은 금강산지구 내 남측 시설 철거과정에서 그 어떠한 해명과 협의도 진행하지 않았다.

북한은 남측 민간단체의 대북전단 살포를 명분으로 2020년 6월 남북관계의 상징이라고 할 수 있는 개성 남북공동연락사무소를 일방적으로 폭파했다. 남북공동연락사무소는 남측 자산이며 국제법적으로 보호받아야 할 대상이다. 2020년 9월 서해에서 표류하고 있던 남측 공무원이 북한군에 의해 사살당하는 충격적인 사건이 발생했다. 사건 직후 북한의 통일전선부는 사과통지문을 통해 납득하기 어려운 해명과 함께 김정은 위원장의 사과를 전했다. 그러나 북한은 사건 해명, 시신 수색 협조, 그리고 관련자 처벌 등 그 어떤 요구에도 응하지

않았다.

상기한 사례는 북한의 일방적이고 무책임한 행위의 일부에 불과하다. 북한은 자신들이 감이 되는 ‘북한 중심의 지동설’에 매몰되어 있으며, 이는 남북관계는 물론 한반도 문제 해결 전반의 장애로 작용하고 있다. 잘못된 행동에는 책임이 뒤따르며, 합의에는 약속의 이행이라는 의무가 수반된다는 상식적 논리를 북한이 따르지 않을 경우 모든 남북관계 발전은 구조적으로 제약을 받게 될 것이다.

북한 주민정책의 결여

헌법상 북한지역은 대한민국의 영토이며 분단체제라는 상황적 특수성에 따라 우리 정부의 주권 행사가 일시적으로 제한된 것으로 봐야 한다. 북한 주민은 잠재적 대한민국 국민이며, 탈북민이 입국할 경우 자동적으로 국적이 부여되는 이유이다. 따라서 북한 주민의 고통 경감, 구호, 그리고 삶의 질 향상은 정부의 당연한 권리이자 의무라고 할 수 있다. 북한 주민을 위한 실질적인 정책이 역대 정부에서 구사되었는지에 대해 성찰이 필요하다.

북한은 세계 최악의 인권침해국가이며, 유엔은 2021년까지 17년 연속 북한인권결의안을 채택했다. 한국 정부는 2009년부터 2018년까지 유엔의 북한인권결의안 공동제안국으로 참여했으나 2019년부터 컨센서스 채택에만 동참했다. 비핵화 협상과 남북관계 교착국면을 타개하기 위해 북한을 자극하지 않으려는 의도였다고 볼 수 있다. 그러나 제3자인 국제사회가 북한의 인권침해를 문제 삼는 상황에서 정부가 북한 주민에 대한 헌법상의 의무와 책임을 방기한 것이라는 지적으로부터 자유로울 수 없다.

북한 주민의 알권리와 표현의 자유 문제도 지적되어야 한다. 4·19혁명, 광주민주화운동, 그리고 87년 6월항쟁에 이르기까지 언론의 자유와 진실은 한국 민주주의 발전의 가장 중요한 원동력이었다. 북한 주민의 알권리는 억압되고 가공된 정보만을 강요당하는 상황에서 시행된 대북전단금지법(남북관계발전법 개정안)은 논란의 여지가 있다. 접경지역에서 북한을 자극하는 대북전단을 공개적으로 살포하는 행위는 군사적 충돌 우려와 지역 주민의 안전에 영향을 줄 수 있다는 점에서 자제할 필요가 있다. 그러나 현 대북전단금지법은 전단 살포 금지 지역을 광범위하게 설정하고 있으며, 처벌 수위가 과하다는 문제를 내재하고 있다. 표현의 자유의 원칙은 남북한을 가리지 않고 동일하게 적용되어야 하며, 북한 주민의 알권리는 보장되어야 한다.

기아는 가장 심각한 인권침해 중의 하나이다. 북한에서는 1990년대 중후반 고난의 행군 기로 인해 수십만 명 이상이 아사했으며, 최근까지도 식량위기는 지속되고 있다. 1975년부터 1988년까지 서독에서 동독으로 이전된 금액은 매년 52억 마르크(23억 달러)였으며, 이 중 서독인이 동독에 직접 전달하거나 보낸 소포만 해도 매년 7억 5천만 마르크였다. 통독 시점까지 동독에서 인도적 위기와 아사자는 발생하지 않았다. 분단체제 27년간 프라이카우프(Freikauf)를 통해 동독 반체제인사 3만 1천755명과 그 가족 2천여 명이 서독으로 넘어왔으며, 지불한 대가는 1인당 평균 4만 마르크였다. 이를 통해 형성된 동독 주민의 서독에 대한 신뢰와 ‘내적인 끈’은 통독과정에서 절대적인 요인으로 작용했다. 북한은 만성적 식량 위기에 직면해 연 1백만 톤 내외의 식량이 부족하지만 1995년 이후 당국 차원의 대북 식량지원은 총 285만 5천 톤(약 1조 1천억 원)에 그치고 있다. 정권 교체에 따른 정책 변화와 퍼주기 논란 등 소모적인 남남갈등으로 인해 북한의 기아 위기 해소를 위한 우리의 역할은 제약되어 왔다.

남북관계의 다양한 성과와 발전에도 불구하고 남한에 대한 북한 주민의 신뢰와 ‘내적인 끈’이 형성되어 있는지 의문이다. 그 이유의 상당 부분은 체계적이고 일관된 북한 주민정책이 추진되지 않았다는 점에 기인한다고 볼 수 있다.

남북관계 정상화

제20대 대통령직인수위원회는 2022년 5월 3일 윤석열 정부 110대 국정과제를 발표했다. 새 정부의 대북정책은 5번째 국정과제 목표 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가’ 부문에 약속 18. “남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다.”의 3개 국정과제로 포함되어 있다. 구체적으로 국정과제 93. ‘북한 비핵화 추진’, 94. ‘남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비’, 95. ‘남북간 인도적 문제 해결 도모’ 등이다. 이를 토대로 했을 때 새 정부의 대북정책은 북한의 비핵화, 남북관계 정상화, 그리고 인도적 문제 해결 등 세 방향을 지향한다고 볼 수 있다.

당면 한반도 현안의 해결과 지속가능한 남북관계 정립을 위해서는 기존의 잘못된 관행과 비정상성의 해소가 중요하다. 우선 교류와 안보의 불균형 문제를 해결해야 한다. 남북 간 군사적 충돌 가능성이 상존하는 상황의 남북관계는 구조적으로 취약하다. 특히 최근 북한은 남한을 대상으로 하는 전술핵 개발을 본격화하고 핵 선제사용 가능성까지 경고하고 있다.

김정은 위원장은 금년 4월 25일 조선인민혁명군 창건 기념 열병식 연설에서 핵 전쟁이 아닌 ‘근본이익’이 침해될 경우에도 핵을 사용할 수 있다고 언급했다. 남한을 상대로 가장 공세적인 핵 교리를 채택한 셈이다. 핵 문제 해결이 진전되지 않는 한 남북관계의 발전이 가능하지 않은 이유이다. 그러나 북핵 문제 해결의 장기성과 복잡성을 고려할 때 완전한 비핵화 이후의 남북관계를 발전시키는 방안 역시 비현실적이다. 따라서 북한의 완전한 비핵화에 대한 진정성 확인과 아울러 실질적인 비핵화의 진전과 병행해 남북관계를 발전시켜 나가는 것이 현실적 대안이다. 또한 9·19 남북 군사분야합의를 발전시켜 무력 충돌 가능성을 근본적으로 방지하는 군사적 신뢰구축 조치도 도출되어야 한다.

북한이 합의와 규범을 준수하고 책임과 의무를 다하도록 새로운 관행을 만들어 나가야 한다. 일방적으로 합의를 파기하고, 규범을 위반하는 행위를 반복할 경우 신뢰의 형성이 불가능하며, 북한에 투자할 기업과 자본도 찾기 어렵다. 북한의 잘못된 행동에는 반드시 대가가 따라야 하며, 이 같은 원칙은 과거의 행위에도 동일하게 적용되어야 한다. 북한이 피해를 준 개성공단과 금강산지구 내 남측 시설, 서해 피격 사망 공무원 사건, 그리고 남북 역류자 등을 포함해 현재와 미래뿐만 아니라 과거에 대해서도 북한은 책임을 져야 한다. 미국은故 오토 웬비어씨 사건에 대해 이미 북한의 책임을 묻고 있다. 책임을 지는 모습은 북한의 미래에도 긍정적으로 작용할 것이다. 다만, ‘선 책임 후 관계발전’ 원칙의 즉각적 적용이 현실적으로 어렵다는 점을 감안하되, 적정 시점에서 북한의 잘못된 관행은 반드시 교정되어야 할 것이다.

남북 간 인도적 문제의 해결을 위해서는 책임있는 북한 주민정책이 추진되어야 한다. 북한 주민의 인권 문제 해결을 비롯해 정보의 자유와 인도적 위기 해소를 포함하는 삶의 질 향상을 위한 노력이 지속적으로 경주되어야 한다. 이를 위해 두 트랙(Two Tracks) 접근방식이 모색될 필요가 있다. 우선 인권 문제와 남북관계를 분리해야 한다. 미국은 북한 인권 문제에 강력하게 대응하면서도 북미대화를 견인해왔다는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 유엔 북한인권결의안 공동 제안을 포함해 북한 인권 문제 해결에 대해서는 보편적 가치와 원칙에 입각한 입장을 견지해야 할 것이다. 접경지역의 안전과 우발적 충돌의 가능성을 방지하되, 북한 주민의 알권리와 표현의 자유를 존중하는 정책의 추진이 필요하다. 남북 당국 관계의 제약을 고려해 민간의 역할을 통해 북한 주민의 알권리와 표현의 자유를 증진하는 방안이 모색될 수 있을 것이다. 북한 주민과 당국을 분리하는 접근도 필요하다. 독재체제의 유지와 핵무기 개발에 주력하고 있는 북한의 지도부와 잠재적 대한민국 국민은 구별되어야 하기 때문이다. 특히 북한 주민의 고통을 경감시키기 위한 노력은 정치적 부담과 비용의 발

생을 감수하고서라도 중단없이 추진되어야 할 것이다.

그동안 한국은 전략적 모호성을 통해 미중 전략경쟁의 압박을 완화하고 국제관계에서 국익을 실현하는 전략을 구사해왔다. 전략적 모호성의 경우 일부 이점에도 불구하고 남북관계에 잘못된 시그널로 작용할 수 있으며, 동맹과 국제사회의 불신을 초래할 수 있다는 점에서 한계가 있다. 이제 전략적 명확성에 기반을 둔 정책적 지향성의 모색이 필요하다. 남북관계, 동맹관계, 그리고 국제관계에서 대한민국이 견지할 가치, 목표, 지향성을 명확하게 밝히고 이를 기반으로 국익을 우선하는 실용주의 노선을 견지해야 할 것이다. 대북정책의 지향성을 확고히 하는 것은 대내적 공감대 형성에 긍정적이며, 북한의 잘못된 관행을 교정하는 확고한 시그널이 될 수 있을 것이다. 또한 성과 우선주의가 아닌 지속가능성이 남북관계를 평가하는 가장 중요한 기준이 되어야 할 것이다. 인류 보편가치의 실현과 국민이 행복한 통일국가의 좌표를 명확히 하고 국민적 공감대를 형성하는 노력도 중요하다.

미중 전략경쟁이 심화하는 가운데 우크라이나 사태로 인해 세계질서는 민주주의와 권위주의의 진영 간 대립구도로 재편되는 경향을 보이고 있다. 이에 대응하기 위해서는 보편가치에 기반을 둔 대한민국의 발전과 대북·통일정책을 융합하는 새로운 국가전략이 모색되어야 한다. 북한의 완전한 비핵화를 견인하고 한반도의 항구적 평화 정착을 통해 민족공동체 통일방안을 단계적으로 실현하는 노력이 필요한 시점이다. 이를 위해 남북관계의 잘못된 관행들을 시정해 지속가능성을 확보하고, 정책 추진의 불확실성을 제거하는 것이 중요하다.

© KINU 2022