

## 5.24 대북조치와 향후 대북정책 과제

김 태 우\*

- 
- I. 대북정책 평가의 무용성(無用性)
  - II. 불변의 대북기조: 원칙과 유연성
  - III. 5.24 조치 해제의 당위성과 현실
  - IV. 신뢰프로세스를 열어가기 위한 남북대화
  - V. 맺으며
- 

### I. 대북정책 평가의 무용성(無用性)

한국사회에서는 정부 대북정책의 성과에 대해 항상 엇갈리는 평가가 나오고 있다. 정부가 바뀌면 전임정부 대북정책의 성과가 평가의 도마에 오르기 마련이며, 이때에도 늘 상반되는 평가가 등장한다. 한국사회와 정치권이 대북정책에 있어 상반되는 시각을 가진 ‘보수와 진보’로 나누어져 있어, 보수정부가 집권하는 동안 진보세력은 비판적이고 진보정부가 집권하는 동안에는 보수세력이 비판적이다. 선거가 있거나 북한이 주요한 도발을 저지른 후에도 그렇다. “더욱 확고하게 대처했어야 했다”는 주장과 “북한을 포용하지 못한 결과”라는 주장이 대립한다.

---

\* 동국대 석좌교수/전 통일연구원장

이런 식으로 대북정책의 성과를 평가하는 것에는 많은 문제점이 있다. 첫째, 한국의 대북정책에는 사실상 ‘옳은 정책’과 ‘틀린 정책’이 정해져 있기 때문에 남남갈등식의 대북정책의 평가 그 자체가 타당하지 않다. 한국이 옳은 정책을 취한다고 가정한다면 어떤 정부 하에서든 대북기조는 별반 달라질 것이 없어야 하며, 정부가 바뀔 때마다 기조가 바뀌는 것 자체가 문제이다. 분단국인 한국이 ‘동족이자 통일 파트너’이면서도 ‘주적’인 북한에 대해 취할 정책기조란 ‘평화적 분단관리’와 ‘북한의 변화’라는 양대 목표를 조화롭게 추구하는 것이 외 있을 수 없다. 다시 말해, 분단상태 동안에는 분단을 평화적으로 관리하기 위해 화해협력을 통한 민족적 동질성 유지와 상생에 힘을 써야 하지만, 그러면서도 동시에 북한주민의 삶의 질을 개선하고 통일을 앞당기기 위해서는 북한이 넘보지 못하는 확고한 안보태세를 갖추고 끊임없이 북한의 변화를 선도·촉구해야 한다. 이런 옳은 정책은 일관되게 지속되어야 하며, 성과는 장기간에 걸쳐 나타난다. 이런 기조 하의 대북정책은 결국 ‘원칙과 유연성의 조화’로 나타나게 되며, 정부의 교체로 인해 양자 간 혼합비가 달라질 수는 있어도 ‘두 마리의 토끼’를 쫓아야 하는 상황은 달라질 수 없다. 즉, 정부가 옳은 정책을 취하고 있는 한, 단기적인 결실의 유무를 잣대로 삼아 ‘성공한 정책’ 또는 ‘실패한 정책’으로 논쟁을 벌일 이유가 없다.

둘째, 서로 다른 가치관과 평가주기(週期)를 가진 평가는 객관적이지도 않고 정확하지도 않다. 예를 들어, 김대중 정부의 햇볕정책 동안 진보 세력은 남북 정상회담이 열리고 인적·경제적 교류가 빈번해졌다는 이유로 ‘안보 개선’이 이루어진 것으로 평가한 반면, 보수세력은 이 기간동안 북한이 핵무기 개발에 박차를 가하고 특수부대, 야포, 해안포 등 대남도발 능력을 키웠다는 점에서 ‘안보 악화’를 가져온 것으로 평가했다. 즉, 한 쪽이 단기주기적·표피적 ‘체감 안보’를 잣대로 사용한 반면, 다른 쪽은 장기주기적·본질적 ‘실질 안보’를 평가한 것이다. 이명박 정부 동안의 대북정책에 대해서도 그랬다. 진보세력 일각에서는 남북 간 교류가 차단되었다는 이유로 ‘실패한 대북정책’으로 평가했지만, 보수세력 일각에서는 대북원칙을 인식시켰으므로 당장 남북관계는 경색되어도 장기적으로는 북한의 행동변화를 끌어내는 효과가 있을 것으로 평가했다. 즉, 한쪽은 ‘평화적 분단관리’라는 목적에 비추어 대북정책을 평가한 것이며, 다른 쪽은 ‘북한의 변화’라는 목표에 비추어 평가한 것이다. 한국의 정치권과 사회가 양분되어 있는 한, 이런 식의 대북정책 평가의 남남갈등은 근절되지 않을 것이며, 이는 사실상 정쟁(政爭)에 가까운 것으로 정책발전과는 무관하다.

셋째, 북한의 본질적 변화가 없는 가운데 대북정책의 성패를 따진다는 것은 의미가 없다. 북한정권에게 있어 지고(至高)의 목표는 ‘정권과 체제의 생존성’이며, 이를 위해 급격한 개혁개방을 거부하고 핵무기를 고수하고 있으며 비대칭 위협과 도발을 앞세우고 남북관계를 주도하기를 원한다. 즉, ‘전략’ 차원에서 북한의 대남정책 기조는 과거나 지금이나 동일하다. 북한은 긴장국면과 대화국면을 번갈아 조성하는 패턴을 유지하고 있으며, 때로는 ‘통큰 평화공세’를 펼치기도 하지만, 이것을 주민의 삶의 질 개선, 인권 개선, 민주화, 언론·종교의 자유 등 본질적 변화로 인한 것이라고 보기는 어렵다. 북한의 평화공세는 ‘정권 및 체제 존속’이라는 목표에 부응하기 위한 ‘전술’ 차원의 손득계산에서 나온 책략(maneuvering)일 뿐이다. 이렇듯 북한의 본질적 변화가 없는 상황에서 북한이 대화에 응하여 남북 간 교류가 발생하면 ‘성공한 대북정책’이 되고 북한이 군사도발을 하거나 긴장을 고조시키면 ‘실패한 대북정책’이 되어버리는 식의 평가는 북한이 정책의 성패를 결정하는 것이 되어 사실상 북한에 돌아오는 결과를 가져올 뿐이다.

그럼에도 남남갈등 하의 대북정책 평가가 초래하는 최대의 문제점은 북한의 변덕에 따라 일희일비(一喜一悲)하는 분열상을 보이는 것이 되어 북한을 변화시킬 대북 지렛대를 스스로 포기하는 것이 된다는 점이다. 특정 정부가 집권하는 동안 진보와 보수의 평가가 다르고 정부가 될 때마다 전임정부의 대북정책과의 차별성을 강조한다면, 북한은 한국정부의 대북정책을 경청할 이유가 없다. 한국이 정부의 교체와 무관하게 대북정책에 있어서 무서운 일관성을 발휘해도 북한이 이를 존중할지 의문스러운 상황에서 여야(與野)가 상반된 대북기조를 가지고 정부정책을 논한다면, 한국에게는 북한을 변화시킬 지렛대는 없는 것이나 다름이 없으며 북한은 남북관계의 본질적 개선보다는 끊임없이 대남심리전을 획책할 동기를 느끼게 될 것이다.

이런 상황에서 전문가들이 해야 할 역할은 부질없는 남남갈등식 대북정책 평가에 동참할 것이 아니라 ‘틀린 정책’과 ‘옳은 정책’을 구분하여 불변이어야 할 대북기조를 재확인해야 하고, 한 목소리로 정부교체와 무관한 대북정책의 일관성을 주문해야 한다. 굳이 정책의 성과를 평가해야 한다면 ‘평화적 분단관리’와 ‘북한의 변화’라는 각각의 목표에 비추어 평가해야 하며, 단주기적 평가와 장주기적 평가를 병행함으로써 객관성을 유지해야 마땅하다. 5.24 조치에 대한 평가도 그러해야 한다.

## Ⅱ. 불변의 대북기조: 원칙과 유연성

전술한 바와 같이 한국정부의 대북기조는 박근혜 정부라고 해서 특별하게 달라질 것은 없으며, 향후에도 마찬가지이다. 어떤 정부 하에서도 한국의 대북 정책은 ‘평화적 분단관리’와 ‘북한의 변화’라는 양대 목표를 조화롭게 추구하는 것이어야 하며, 그 연장선에서 통일을 바라보는 것이어야 한다. 북한정권이 긴장국면을 택하거나 유화국면을 택하는 것에 따라서 대북정책의 성패를 평가하는 것은 불식되어야 한다. 평화적 분단관리를 가능하게 하는 것은 기본적으로 ‘북한의 자비’가 아닌 ‘평화를 강제하는 한국의 힘’이어야 하며, 북한의 변화를 선도함에 있어서도 대북설득보다는 북한을 움직일 수 있는 한국의 대북 지렛대가 우선시되어야 한다. 이런 방향의 대북정책을 위해 한국정부는 ‘원칙과 유연성’을 적절히 배분해야 한다. 이를 통해 한국은 ‘상호존중의 新남북관계’를 열고 그 연장선에서 북한의 변화와 통일을 추진해나가야 한다. 이러한 방향의 대북정책을 이어가기 위해서 한국정부가 고수해야 할 대북기조들은 다음과 같다.

**분리대응의 원칙:** 북한의 변화와 함께 평화적 분단관리도 함께 추구해야 하는 한국의 입장에서는 일정단계까지의 정경(政經)분리와 핵경(核經)분리는 불가피하다. 즉, 정치군사 문제나 핵문제가 해결되지 않으면 경제협력도 제공하지 않는다는 연계정책은 타당하지 않다. 그렇게 되면 북핵문제가 당장 해결될 전망이 없는 상태에서 남북 간에 할 수 있는 것이 아무 것도 없어야 하는 딜레마에 빠지기 때문이다. 이런 맥락에서 개성공단, 금강산 관광 사업, 남북교역 등은 핵문제나 정치군사 문제가 꼬여있는 상태에서도 남북관계 관리를 위한 ‘허파’로서의 기능을 지속할 필요가 있다.

물론 이는 과거 햇볕정책 시절의 ‘정경분리’와는 다른 개념이다. 당시는 대북 경제협력을 제공하면서도 정치군사 문제나 핵문제에 대해서는 대응하지 않는 ‘분리 및 무대응’ 정책이었지만, ‘분리대응’은 경제협력은 제공하지만 정치군사 문제와 북핵문제에 대해서는 별도로 확고하게 대응한다는 개념이다. 이는 경제교류를 통해 평화적 분단관리를 추구하면서도 동시에 강력한 안보태세를 통해 북한의 대남도발 야욕을 억제하고 책임있는 국제사회의 일원으로서의 변화를 강제해야 함을 의미한다. 이것이 안보에 있어서는 원칙을 지키되 경제교류에 있어서는 유연성을 발휘하는 대북기조라 할 수 있다.

대북억제의 극대화: 북한이 핵무기 등 비대칭 위협수단들을 믿고 한국이 응징보복을 엄두내지 못할 것으로 판단하기 때문에 천안함-연평도 같은 대담한 도발을 감행할 수 있었다는 점을 감안한다면 북한의 비대칭 위협은 한국의 대북정책을 무력화시키는 수단이자 북한의 변화를 가로 막는 최대의 장애물이다. 북한은 지금도 우라늄 핵무기의 대량생산, 핵탄두의 소형화·경량화와 미사일 탑재, 1.5세대 핵폭탄인 증폭분열탄 개발, 제2세대 수소폭탄 개발, 핵탑재 대륙간탄도탄(ICBM) 개발 등 스스로 설정한 목표들을 향해 매진 중이다. 한국으로서는 북핵문제가 해결되는 순간까지 북핵과 공존하면서 국가와 국민을 안전하게 지켜내는 억제전략을 강구해야 마땅하다.

대응적 핵무장을 택할 수 없는 한국으로서는 핵우산과 방어전략의 한계를 직시하면서 첨단 재래수단에 의한 '예외없는 응징과 보복'에 기반하는 '적극적(능동적) 억제전략'을 구축해야 한다. 동시에, 이 전략을 뒷받침하는 하드웨어적 자산으로서 지상, 공중 그리고 해저에 압도적인 응징타격 수단들을 배치함으로써 북한의 핵위협을 상쇄하고 도발동기를 차단하는 '3축 체제'의 구축을 서둘러야 한다.<sup>1)</sup> 이는 결코 미사일방어의 중요성을 간과하자는 주장은 아니다. 미사일방어망은 소수의 미사일 공격에 대해서 유효한 방어수단이며, 공군기지, 군항, 군사집결지, 인구밀집지, 산업밀집지 등 특정지점을 공중위협으로부터 보호하는데 긴요하기 때문에 재원이 허락하는 대로 한국형미사일방어체계(KAMD)를 보강·확대하는 노력은 필요하다. 이와 함께, 대량살상탄두를 탑재한 미사일을 요격함에 있어 짧은 중심 문제를 해결하는 방안으로서 이지스함에 SM-3 미사일을 탑재하는 방안을 검토하는 등 북핵의 심리적 위력을 상쇄하기 위한 전방위적 노력이 필요하다. 필요하다면 미국과의 미사일방어(MD) 협력도 강화해야 하며, 북핵의 위협으로부터 국가와 국민을 보호하는데 있어 중국의 눈치를 봐야 할 이유는 없다. 북한이 비대칭 위협을 통해 남북관계를

1) 핵우산의 근본적 한계는 북한이 재래도발 등 여타 목적을 달성하기 위해 심리적으로 한국 정부와 국민을 위축시키는 '핵그림자 전략(nuclear shadow strategy)'을 구사하는데 대해 아무런 억제력을 발휘하지 못한다는 점에 있음. 방어는 필요한 것이지만 북핵에 대한 방어는 기술적으로 완벽할 수 없을 뿐 아니라 도발자를 직접 응징하지 않는 소극적 억제가기 때문에 억제효과가 제한적임. 필자는 2010년 천안함 피격 이후 '핵그림자 효과'에 대한 대응으로 '적극적 억제'와 '3축 체제'를 강조하고 있음. 김태우, "북한의 핵전략과 우리의 대응", 「북한」 2011년 3월호; "북핵대비 능동억제와 3축 체제(Combating Nuclear Insecurity: Proactive Deterrence and Triad System)", 2010년도 통일연구원(KINU)-CNAS 공동연구; "제3차 핵실험 관전법", 「대한언론인협회 회보」 2013년 3월호; "천안함 피격 1주년을 맞는 해군의 자세", 해군 주최 천안함 피격사건 1주년 평가회의(2011. 3. 31) 주제발표; "핵위협하 국지도발 대비 대응전략 발전방향", 2013. 3. 22. 한국군사문제연구소·한국해양전략연구소(KIMS)·해병대전략연구소 공동주최 세미나 발표문 등 참조.

주도할 수 있다고 믿는 한, 북한을 변화시키기 위한 한국의 어떤 대북정책도 북한에게 먹히지 않을 것이고 ‘상호신뢰와 상호존중의 新남북관계’도 가능하지 않다.

**교류협력에 있어서의 투명성의 점진적 확대:** 정경분리 또는 핵경분리 원칙 하에서 한국은 남북 간 교류협력에도 최선을 다해야 마땅하며, 한반도 신뢰프로세스는 그 출발점이 되어야 한다. 필자가 5.24 조치의 부분적 해제, 금강산 관광사업의 재개, DMZ평화공원 건립 등을 모색해야 한다고 보는 이유도 정치군사 문제나 핵문제가 잔존하는 중에도 민족적 동질성 회복과 대북 지렛대 확보 차원에서 경제교류는 지속되어야 하기 때문이다.

그럼에도 교류협력에는 서로 다른 두 종류가 있다는 점을 유의해야 한다. 하나는 북한의 변화 및 통일에 기여하는 것이며 다른 하나는 반대로 분단고착에 기여하는 것이다. 예를 들어, 분배의 투명성이 보장되는 교류협력, 즉 혜택이 북한 주민에게 공정하게 배분되고 그 과정에서 수혜자가 교류협력의 원천과 과정을 인지하는 경우는 북한의 변화와 통일에 기여하는 것이 되는데, 이는 북한 주민이 한국과 외부세계를 의식하게 되고 변화에 대한 열망을 축적할 수 있기 때문이다. 반대로, 분배의 투명성이 보장되지 않는 교류협력, 즉 교류협력의 수혜자가 북한정부이고 주민에게 혜택을 배분함에 있어서도 북한정부가 주도적인 역할을 하는 경우, 북한정부의 통치력과 체제 생존성이 강화되어 북한은 변화의 필요성을 느끼지 않는다. 북한정부를 대상으로 하는 이런 식의 화해협력은 ‘평화적 분단관리’에는 기여하지만 ‘북한의 변화’에는 기여하지 못하고 오히려 분단을 고착시키는 효과를 나타낸다.

북한의 변화가 대북정책의 중요한 목적 중의 하나인 이상, 한국은 분배의 투명성이 보장되는 교류협력을 노력해야 마땅하며, 그러기 위해서는 교류협력의 혜택이 북한 주민에게 공정하게 분배되는 것을 직접 또는 국제기구를 통해 감시·모니터링할 수 있어야 한다. 하지만, 북한정부가 분배의 투명성을 기피하는 현실에서 모든 교류협력 사업의 완전한 투명성을 기대하기는 어렵기 때문에 투명성 강화는 점진적으로 모색되는 것이 타당하며, 그것이 한국이 발휘해야 하는 유연성일 것이다. 투명성이 담보되는 것에 비례하여 비대칭적 교류협력 사업을 확대해나가는 것도 바람직하다. 이는 북한의 변화와 그로 인한 신남북관계의 정립에 기여하는 대북지원이나 교류사업에 있어서는 “받는 만큼 주

고 주는 만큼 받는다”는 대칭성을 고수할 필요가 없음을 의미하며, ‘많이 주고 적게 받기’나 ‘먼저 주고 나중에 받기’도 당연히 무방하다. 이는 한국이 발휘해야 할 유연성이다.

인도주의적 교류협력 사업에 있어서는 그 어떤 전제조건이나 원칙도 필요하지 않다. 영양실조에 시달리는 북한 영유아를 돕는 사업이나 질병치료를 위한 대북 지원 등은 군사적 전용(轉用)을 금지하는 것 이외의 다른 조건은 필요하지 않다. 이산가족 상봉 문제도 마찬가지이다. 한국에는 7만여 명의 법적 이산가족이 존재한다.<sup>2)</sup> 1988년 이후 상봉을 신청한 12만 명 중 5만 명은 이미 고인이 되었으며, 현재에도 매년 약 4,000명의 이산가족들이 세상을 떠나고 있다. 생존한 이산가족의 80%가 70대 이상의 고령이며, 이러한 상황은 국군포로의 경우도 다르지 않다. 이들에게 있어 가족의 상봉이나 생사확인 또는 고국으로의 귀환은 처절한 시간과의 싸움이며, 이를 위해 정부는 할 수 있는 모든 것을 다해야 한다.

**통일논의의 공개화 및 구체화:** 오랫동안 한국에게 있어 구체적인 통일논의는 북한의 반발과 국내의 반대의견으로 인하여 정치적 금기사항으로 남아 있었다. 북한은 남북간 경제력 격차가 극심해지기 시작한 1980년대 이후부터 ‘한국 주도의 흡수통일’ 가능성에 민감해졌으며, 한국 내에서의 ‘자유민주주의 통일’ 논의에 예민한 반응을 보였다. 국내에서도 북한을 자극하여 남북관계를 악화시킨다는 이유로 자유민주주의 통일론을 거론해서는 안 된다고 주장하는 정치세력이 존재하며, 이런 주장에는 친북(親北)·종북(從北) 세력도 편승하고 있다. 이런 이유들로 인해 노태우 정부의 한민족공동체 통일론, 김영삼 정부의 3단계(화해협력-남북연합-완전통일) 통일론, 김대중 정부의 3단계(남북연합-연방제-완전통일) 통일론, 노무현 정부의 4단계(평화구조 정착-교류협력 발전-국가연합-완전통일) 통일론 등 과거 정부의 공식 통일방안들은 ‘한국 주도의 자유민주주의·시장경제 통일’이라는 방향성을 드러내지 않는 표현을 사용하는 경향을 보였다.

2) 2009년에 제정된 ‘남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률’은 ‘군사 분계선 이남과 이북에 흩어져있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자였던 사람’만을 ‘남북 이산가족’으로 정하고 있음. 친척의 범위를 넓힌다면 이산가족 숫자는 늘어나게 되며, 북한에 있는 가족들에게 불이익이 있을 수 있다는 판단에서 이산가족으로 등록하지 않은 사람들을 합치면 실제 이산가족의 숫자는 더 많아질 수 있음.

그 결과, 한국에서의 통일논의는 상대적으로 민감성이 덜한 통일의 가치와 비전, 통일 후 통합 등에 국한되는 경향을 보여 왔으며, 민감성이 큰 통일의 내용, 자유민주 통일로 가는 과정, 급변사대 대비, 흡수통일 대비의 필요성 등의 주제들은 공개적 논의의 대상이 되지 못했다. 이런 상황에서 일반 국민은 평화적 분단관리 정책과 통일정책을 구분하지 못하는 혼란을 겪고 있다. 예를 들어, 헌법이 명시하는 ‘자유민주주의 평화통일’을 위해서는 북한 체제의 변화가 필수임에도, 북한을 변화시키기 위한 정책을 ‘남북관계를 악화시켜 평화통일을 가로 막는 반통일 정책’으로 매도하는 사람들이 적지 않으며, 일반 국민은 이들의 주장이 왜 틀린 것인지를 잘 식별하지 못한다. 다시 말해, 한국에서는 북한정부 포용을 통한 평화로운 상생을 원하는 ‘분단안주’ 세력이 ‘남과 북이 평화롭게 지내야 평화통일이 가능하다’는 혼란스러운 논리를 앞세워 스스로를 ‘통일세력’으로 자칭하고 있으며, ‘자유민주 통일’을 모색하는 사람들을 향해서는 ‘북한을 자극하여 평화로운 남북관계를 깨는 반통일 세력’으로 매도하는 흑세주민(惑世誣民)이 이어지고 있다. 이런 상황에서는 국민적 합의를 바탕으로 하는 통일대전략을 수립할 수 없으며, 예산과 인력을 투입하여 통일에 대비하는 것도 쉽지 않다. 자유민주주의 평화통일을 성취하기 위해서는 친통일적 국제환경, 북한내부의 통일역량, 한국의 통일주도 역량 등 3대 여건이 성숙해야 하며, 한국의 통일역량을 함양하기 위해서는 주요 통일의제들에 대한 국민적 합의와 정부정책의 일관성이 뒷받침되어야 한다.

이런 맥락에서 박근혜 대통령의 통일대박론은 지금까지 통일논의의 한계를 뛰어 넘는 구체적인 방향성을 가진 통일논의를 촉발시킨 소중한 출발점이다. 남북한으로 갈라진 한민족에게 있어 통일은 경제적 번영과 함께 삶의 원형을 복원하는 것이며, 특히 북한주민에게는 독재와 고립 그리고 궁핍으로부터의 자유를 의미한다. 동아시아에 있어서 한반도 통일은 항구적 평화의 정착을 의미한다.<sup>3)</sup> 한국정부는 지금부터라도 통일이 의미하는 가치와 비전을 확실히 국민에게 알리고 통일의 과정, 통일의 내용, 북핵과 통일과의 상관관계, 안보와 통일과의 상관관계, 급변사태 및 흡수통일 대비의 필요성, 통일외교 방안 등 중요한 통일의제들을 공론화하여 정치권의 합의와 국민적 공감대를 구해나가야 한다. 이 과정에서 국민이 ‘분단안주’ 세력의 위장 통일론에 대해 확실하게 이해하도록 계도해야 한다. 당연히, 북한의 반발이 통일논의를 제약하는 요인

3) 류우의 전 통일부장관, “통일준비의 철학적 해제”, 2014년 3월 14일 합동참모대학 학술세미나 「한반도 통일환경과 우리의 통일대비 전략」 기조연설.



이 되어서는 안 된다. 북한이야말로 노동당 규약, 남조선 혁명론 등을 통해 노골적으로 ‘사회주의 흡수통일’을 전 주민에게 주입시키고 있는데, 그런데도 북한을 자극해서는 안 된다는 이유로 자유민주주의 통일을 논하지 못한다면 이를 두고 정상적인 나라라고 할 수 없을 것이다.

### Ⅲ. 5.24 조치 해제의 당위성과 현실

이명박 정부의 5.24 조치는 ‘옳은 정책’이었다. 2010년 북한의 천안함 폭침에 대한 대북제재 조치로 발표된 5.24 조치는 북한선박의 한국해역 운항 불허, 개성공단을 제외한 남북교역 중단, 한국 국민의 방북 불허, 대북 신규투자 및 투자확대 불허, 인도적 지원을 제외한 대북지원 사업 보류 등을 주 내용으로 하고 있다. 이 조치로 인하여 모래, 농수산물 등 북한의 대남수출이 중단되고 임가공료 수입이 차단되었고, 개성공단에 대한 투자확대도 억제되었다. 한국 해군의 작전수역 내에서의 북한 선박의 운항은 불가능해졌다. 5.24 조치는 북한이 제공한 원인에 의해 한국이 취한 최소한의 주권적 행동이었다. 한국의 해역에서 한국 해군함정에 대한 북한군의 비열한 도발로 인하여 46명의 장병들이 희생된 사태에 대해 한국이 아무런 조치를 취하지 않고 그냥 지나쳤다면 이는 국가에 의한 심각한 직무유기에 해당한다. 5.24 조치는 ‘평화적 분단관리’라는 목표에는 위배되는 측면이 있지만 ‘북한의 변화’라는 목표에 비추어 본다면 반드시 취해야 할 조치였다. 그렇다면, 불가피하게 취해진 5.24 조치에 대해 ‘성공한 정책’ 또는 ‘실패한 정책’을 따지는 것은 무의미한 일이며, 그 보다는 냉정하게 5.24 조치가 가져온 결과를 있는 그대로 분석하고 해제 여부를 검토해 보는 것이 바람직한 자세일 것이다.

우선, 5.24 조치는 남북한 모두에게 적지 않은 경제적 손실을 끼치는 것이어서 가급적 빠른 시일 내에 해체해야 할 당위성을 가지고 있다. 예를 들어, 현대경제연구원의 홍순직 박사는 남북경색 이전인 2007년 실적을 토대로 2003~2007년 동안의 증가율에 따라 가상실적을 산정하고 5.24 조치 이후 실제 실적과의 차액을 조사하는 방법으로 5.24 조치 이후 3년간(2010~12년)의 경제적 피해를 분석한 결과 한국이 입은 경제적 피해가 89.1억 달러로 북한의 22.6억 달러보다 약 4배가 많은 것으로 분석했다.<sup>4)</sup> 이러한 수치는 직접적 피

해만을 나타낸 것으로 생산 및 부가가치 유발과 고용 유발 등 소멸된 산업연관 간접적 효과를 포함하면 피해액은 더욱 늘어난다.

북한이 입은 피해에는 금강산 관광 관광 수입 감소, 금강산 시설 임대료 및 인건비 수입 감소, 개성 관광수입 감소, 개성공단 인건비 수입 감소, 남북교역 및 위탁가공 감소에 따른 현금 수입 차질, 선박 우회 운항에 따른 손실 등이 포함된다. 홍순직 박사의 추정에 따르면, 2010-2012년간 북한이 입은 경제적 피해는 총 22억 6,200만 달러이며, 이 기간중 연평균 피해액은 북한의 대외무역과 GDP의 각각 11.1%와 2.5%에 해당하는 금액이다. 이 중에서 특히 눈에 띄는 것은 남북교역의 차질(81.4%)과 금강산 관광 중단(10.7%)이 북한이 입은 경제손실의 92.1%를 차지한다는 점이다.<sup>5)</sup> 즉, 남북교역을 허용하고 금강산 관광을 재개하면 5.24 조치의 경제부분은 사실상 해제된다는 뜻이다. 반면, 한국이 입은 피해에는 남북교역 차질,<sup>6)</sup> 위탁가공 교역의 차질, 금강산관광 수입 감소, 금강산 투자 위축, 지역경제 위축, 장기 폐쇄에 따른 금강산 시설 노후화, 개성 관광 수입 감소, 개성공단 사업 정체에 따른 생산 차질,<sup>7)</sup> 수출 차질 및 무역수지 악화, 개성공단 추가투자 중단, 원부자재 판매 차질 등이 포함된다.

이런 상황에서 국내 일각에서는 5.24 조치의 즉각적인 해제를 주장하고 있다. 이들은 5.24 조치가 남북 모두에게 손실을 끼치고 있으므로 이를 해제함으로써 윈윈(win-win)해야 한다는 점, 남북간 경제규모의 차이를 감안할 때 한국경제에 미치는 영향은 상대적으로 미미하고 한국의 피해는 실질적 손실이라기보다는 동 조치가 없었다면 누릴 수 있었던 기회손실인 측면이 강하지만 그래도 한국이 입는 손해가 북한보다 더 크다는 점, 남북경협에 참가한 한국기업들은 대부분 중소기업 업체들로서 남북경색의 장기화에 따라 파산했거나 고사 직전 상태에 직면한 경우가 많다는 점, 장기간의 남북경색으로 국민도 피로감을 느낀다는 점 등을 지적하고 있다.

하지만 5.24 조치를 해제해야 하는 주된 당위성은 한국이 북한을 변화시킬 수 있는 지렛대를 유지·강화해야 한다는 것과 그것이 박근혜 정부가 시도하

4) 홍순직, “5.24 조치로 인한 남북한 경제적 피해 추정”, 2013년 10월 28일자 개인 정책자료집.

5) 한국은행 추정 2012년 북한의 대외무역(남북교역 제외 68.1억 달러)과 GDP(297.3억 달러)에 대비한 것임.

6) 홍 박사는 5.24 조치로 2010~2012년 동안의 남북교역 차질액을 43.3억 달러로 추정하고 있음.

7) 개성공단 개발계획은 2012년말까지 300개의 기업을 유치하여 1단계 생산 목표액 10.5억 달러를 생산하는 것이었음. 그러나, 2012년 말 당시 유치업체 123개는 목표의 40%에 불과했으며, 생산액도 4억 6,950만 달러에 머물렀음.

고자 하는 남북한 신뢰프로세스를 위한 출발점이 될 수 있다는 점에 있다. 우선, 대북 지렛대와 관련해서는 5.24 조치 이후 북한의 무역구조 악화를 유의할 필요가 있다. 5.24 조치 이후 북한의 대중무역이 늘어나면서 개성공단 교류를 제외한 총 무역에서의 대중 무역의존도는 2006년 56.7%에서 2008년 73%와 2009년 83%를 거쳐 2012년에는 88.3%에 이르렀으며,<sup>8)</sup> 2013년에는 90%를 상회한 것으로 추정된다. 무역의 내용도 크게 악화되고 있다. 2013년 북한의 대중수출 중 70% 이상을 석탄, 철광석, 비철금속 등 지하자원이 차지하고 있으며, 북한은 이들 지하자원을 수출하면서 원유, 곡물, 중간재, 생필품 등을 대량으로 수입하고 있다.<sup>9)</sup> 북한이 대안부재의 상황에서 대중 무역에 크게 의존하고는 있지만, 지나친 대중 의존은 북한정부나 주민도 바라지 않는 것이다. 특히, 북한의 주 수출품인 지하자원은 소진성이 강한데다 매방(買方)독점 구도 하에서 가격 불안정성이 강하며, 이런 구조의 북중무역이 북한경제를 견인하기는 어렵다는 것이 전문가들의 중론인 것이다.

북한으로서는 외자유치와 기술도입을 통한 제조업 육성이 시급하지만, 이 분야에서도 한계에 직면해 있다. 북한은 1984년 다양한 분야에서 외국기업과 합작할 수 있도록 허용하는 합영법(合營法)을 제정했지만, 일부 조종련 기업을 제외하고는 투자한 외국기업이 거의 없었다. 북한은 2002년에도 '7.1 경제관리 개선조치'라는 것을 내놓았다. '평균주의 타파' '능력에 따른 평가'라는 기치를 내걸고 생산물의 시장판매 허용, 개인투자 합법화 등 시장경제 원칙을 일부 수용함으로써 경제활성화를 꾀해보겠다는 것이었다. 하지만, 이로 인해 민간시장이 확대되는 조짐을 보이자 북한정권은 이를 체제에 대한 위협으로 간주하고 시장판매가 가능한 품목을 제한하는 등 다시 시장기능을 통제하기 시작했고, 2009년 화폐개혁을 통해 부를 축적해온 상인들에게 철퇴를 가했다. 김정은 제1비서에 의해 시행된 '6.28 조치'와 경제특구도 이렇다 할 성과를 내지 못하고 있다. 2012년 시행된 6.28 조치는 생산물을 생산자 농민과 국가가 7대3으로 분배하고 공업 분야에서도 기업소가 생산계획 및 분배에 일정한 자율성을 발휘할 수 있도록 허용하는 것이었지만, 기득권층의 반발로 전국적으로 시행되지 못하고 있다. 또한 2013년 전국 시도별로 14개의 경제개발구를 지정했지만 외자유치는 이루어지지 않고 있는 실정이다. 북한이 신뢰성을 인정받지

8) 조선일보 2014년 3월 10일자

9) 한국무역협회, "2013년 남북교역 북중교역 동향 비교", Trade Focus (2014년 2월호), Vol. 13, No. 9.

못하는데다 미사일 발사와 핵개발로 유엔안보리의 포괄적 경제제재를 받고 있어 한국을 제외하면 대규모 투자를 할 가능성을 가진 국가는 사실상 존재하지 않는다.

즉, 북한은 교역구조의 정상화와 외자유치를 위해서 남북교역과 한국으로부터의 경제협력을 절실히 원하고 있으며, 한국의 입장에서 보면 정상적 경제교류를 통해 북한의 경제에 상당부분 기여함으로써 북한을 변화시킬 수 있는 영향력을 유지할 수 있다. 특히, 정상적인 교역활동은 일정수준의 투명성이 보장되는 교류협력 사업이라 할 수 있다. 예를 들어, 북한의 실권자들에게 뒷돈을 제공함으로써 북한체제를 오히려 강화시켜주는 것과는 달리 교역활동에는 다수의 담당자들이 관여하며 수혜자도 다수일 수밖에 없다. 이러한 효과는 개성공단의 경우도 마찬가지이다. 개성공단은 북한에게 있어 소중한 외화기득원이지만, 한국의 입장에서 보면 20여만 명에 달하는 공단직원과 가족들에게 생계수단을 제공하는 인도주의적 사업이자 북한주민에게 외부세계를 알리고 변화의 열망을 축적하게 하는 소중한 역할을 담당한다. 이런 맥락에서 보면, 5.24 조치의 해제와 함께 남북간 교역 재개, 금강산 관광 재개, 제2 개성공단의 설립 등을 통해 남북이 경제교류를 확대하는 것은 남북한 모두의 당면과제라 할 수 있다.

하지만, 5.24가 불가피하고 옳은 선택이었던 만큼 해제를 함에 있어서도 ‘옳은 절차’를 따라야 한다. 이런 관점에서 보면 5.24 조치의 해제에는 여전히 많은 현실적 제약들이 존재한다. 5.24 조치의 해제를 위해서는 우선은 북한이 천안함 폭침에 대해 책임을 받아들이는 조치를 취해야 한다. 금강산 관광사업의 재개를 위해서도 북한이 2010년 금강산에 투자한 한국기업 자산에 대한 일방적 몰수 조치, 2013년 일방적인 개성공단 폐쇄조치 등이 기존의 합의를 위배하는 것임을 인정하고 재발방지 약속을 제공해야 한다.

5.24 조치가 해제되고 금강산이 다시 열린 이후에도 그렇다. 북한이 진정 무역구조를 개선하고 본격적인 외자유치를 희망한다면, 대외신뢰를 축적하고 스스로 체제 딜레마에서 벗어나야 한다. 1984년 합영법, 2002년 7.1 경제관리 개선조치, 2012년 6.28 조치 등의 경우에서 보듯 북한은 경제재건을 위한 경제개혁 조치들을 원하면서도 그 조치들이 가져올 효과가 체제를 위협하는 부메랑이 된다는 이유로 스스로 개혁조치를 묵살하고 사회주의식 통제를 강화하는 악순환을 거듭해왔다. 같은 맥락에서 북한은 ‘핵무력·경제발전 병진정책’이라는 미명 하에 한편으로는 경제개발을 원한다면서도 다른 한편으로는 체제

수호를 위한 ‘핵보검’을 고수하는 이중적 자세를 취하고 있지만, 이 또한 딜레마를 안겨주고 있을 뿐이다. 경제건설을 위해서는 외부로부터의 기술 및 자본의 유입이 절대적으로 필요하지만 핵개발을 고수하는 한 불가능한 일이다. 즉, 경제건설과 핵무력은 절대로 동시에 잡을 수 없는 ‘두 마리의 토끼’인 셈이다. 북한이 궁극적으로 이 딜레마에서 벗어나기 위해서는 체제개선과 핵포기라는 결단을 내려야 한다.

요컨대, 5.24 조치는 한국이 혼자서 해제할 수 있는 것이 아니다. 해제의 당위성이 인정된다고 해도 해제의 명분이 마련되지 않으면 국가의 직무를 유기하면서까지 해제조치를 취할 수는 없다. 5.24 조치의 해제를 위해서는 원인 제공자인 북한이 결자해지(結者解之)에 나서야 하고, 5.24 조치가 해제된 이후에도 체제개선과 핵포기를 통해 대외 공신력을 개선하는 조치가 이어져야만 진정한 경제건설이 가능하다. 북한이 벤치마킹할 수 있는 경제개혁 모델은 많다. 1990년대 초반 동구국가들과 같이 당장 자유민주주의-시장경제 체제로 바뀐 경우도 있고, 미얀마처럼 2011년 민주정부 출범과 함께 대통령 중심제 하에서 대대적인 경제개방을 수용하고 있는 나라도 있다. 사회주의 집단지도체제 하에서 사회주의적 시장경제 체제를 택한 중국도 있고, 공산당 집단지도체제 하에서 사기업을 인정하고 시장경제 체제를 받아들인 베트남도 있다. 5.24 조치의 해제와 이후의 정상적인 남북관계를 위해서는 남북이 줄탁동시(啐啄同時)의 정신으로 협력해야 한다. 북한의 긍정적 변화와 한국의 화답이 맞물려야 한다. 국내에서 5.24 조치의 해제를 요구하는 인사들도 유념해야 할 부분이 있다. 북한의 긍정적 변화를 주문하지 않으면서 한국정부에 대해서만 5.24 조치의 해제를 요구하는 것은 이치에 맞지 않을뿐더러 그런 식으로 5.24 조치를 해제한다고 하더라도 이후 남북관계의 의미있는 개선을 기대하기 어렵다.

#### IV. 신뢰프로세스를 열어가기 위한 남북대화

박근혜 정부가 제시한 한반도 신뢰프로세스 역시 대북기초에 있어서의 변화를 의미하는 것이 아니다. ‘모두가 잘 사는 통일된 한반도’가 대북정책이 지향하는 최종 목표(end state)라면, 신뢰 프로세스는 최종목표로 가는 과정에서 자연스럽게 나타나야 할 중간결과이자 남북한 모두가 지켜야 하는 당연한 행

동규범(code of conduct)이라 할 수 있다. 지금까지 대한민국이 국제사회의 책임있는 일원으로서 국제적 규범에 반하는 행동을 하지 않았다는 점을 감안한다면 남북관계에서 특히 신뢰를 존중해야 하는 쪽은 북한이며, 이런 점에서 한반도 신뢰프로세스는 새로운 대북정책이라기보다는 북한으로 하여금 옳은 방향으로 나아가도록 돕기 위해 박근혜 정부가 제시한 행동규범인 측면이 있다. 다시 말해, 한반도 신뢰프로세스 역시 북한이 응답하지 않으면 성과가 없는 상황에서 성과의 유무를 놓고 ‘성공한 정책’이나 ‘실패한 정책’이니 하는 식으로 평가할 대상이 아니라, 남북관계의 발전을 위해 남북이 함께 가꾸어가야 하는 ‘올바른 과정’을 권고한 것이다. 당연히, 국민과 정부와 그리고 정치권이 한 목소리로 북한의 동참을 요구해야 한다. 이런 의미에서 한국정부로서는 5.24 조치 해제, 금강산 관광사업 재개, DMZ 평화공원 건립, 인도적 사업을 위한 남북협력 등 4대 의제를 대상으로 남북대화를 시도해볼 필요가 있으며, 이를 통해 북한의 신뢰 프로세스 동참 가능성을 가늠해볼 필요가 있다.

북한은 2013년 상반기 동안, 제3차 핵실험, 대남 및 대미 전쟁불사 위협, 개성공단의 일방적 차단 등으로 긴장을 고조시켰으나, 하반기부터 점차 유화적인 자세로 돌아서는 변화를 보였고 그 연장선에서 2014년 2월에는 남북간 고위급접촉이 성사되어 상호 비방을 중지하는데 합의하고 7년 만에 이산가족 상봉까지 실현되었다. 물론, 큰 그림에서 보면 북한의 평화공세는 강온 양면정책으로 남북관계를 주도하는 전술적 계산에 의한 것이기 때문에 북한의 의미 있는 변화와 연관시켜 생각할 필요가 없는 것이지만, 대화국면을 충분히 활용한다는 점에서 5.24 조치 해제, 금강산 관광 재개, DMZ 평화공원 건립, 인도적 사업 추진 등 4대 의제를 놓고 남북대화를 시도해보는 것은 나쁘지 않을 것으로 판단된다. 한반도 신뢰프로세스가 한국의 선의(善意)만으로 되는 것이 아니라 남북이 합작해야만 가능한 것이라는 점에서, 이런 대화를 통해 향후 한반도 신뢰프로세스의 미래를 가늠해볼 필요가 있다.

5.24 조치와 관련해서는 전술한 바와 같이 천안함 폭침이나 연평도 포격도 발과 같은 중대한 도발행위에 대한 북한의 입장 표명이 전제되어야 한다. 천안함 폭침의 경우 북한이 ‘남조선의 자작극’으로 비난하고 관련성을 부인한 상태이므로 행위 주체가 명시된 사과 표명은 사실상 어려울 수 있다. 하지만, 북한이 마음을 먹는다면 ‘유감’ 표명을 통해 사실상의 사과를 표할 수 있을 것이다. 또한 남북간 경제교류 활성화를 위해서는 한국기업 자산에 대한 몰수, 통행 차단 등 북한의 일방적인 위배가 없어야 하므로 이와 관련해서도 북한은 합의 준

수를 약속해야 한다. 이에 대해 한국은 5.24 조치의 부분적 해제로 화답할 수 있을 것이다. 즉, 5.24 조치의 5대 사항 중 남북교역 중단, 한국 국민의 방북 불허, 대북 신규투자 및 투자확대 불허 등은 해제하되, 북한 선박의 한국해역 운항 불허는 계속 유지하며 대북지원 사업 보류에 대해서는 일정수준의 투명성 보장을 전제로 지원사업 재개를 허용하는 것이다. 여기서 투명성이란 북한 정부가 대북지원에 대한 분배권을 전적으로 행사해서는 안 되기 때문에 분배 과정에서 일정 수준의 감시와 모니터링이 가능해야 함을 의미한다.

안보와 관련한 사항들에 대해서는 한 치의 허점도 보이지 않는 자세를 견지해야 마땅하다. 예를 들어, 북한 선박이 한국해역을 운항하는 것은 안보와 직결된 사항이므로 향후에도 계속 금지되어야 마땅하며, 이와 관련한 더 이상의 대북 양보는 고려해서 안 될 것이다. 5.24 조치 해제로 인하여 대북 투자가 확대되어 그 연장선에서 제2개성공단 건립에 합의하는 경우에도 국가안보와 관련한 부분들을 확실히 챙겨야 할 것이다. 예를 들어, 북한의 행정력이 미치는 지역에서 또 다른 남북합작 공단을 건립하는 것은 대북 취약성을 증대시키는 측면이 있으므로 자제해야 하며, 철원, 파주, 속초 등 한국의 주권이 미치는 지역에 공단을 건설하여 북한 노동자들을 출퇴근시키는 방법을 검토함이 마땅하다. 요컨대, 5.24 조치에 대해서는 안보 원칙을 지키면서도 남북교류에는 유연성을 발휘하는 부분 해제 방식을 검토해볼 필요가 있다.

금강산 관광을 재개하는 문제도 북한이 먼저 매듭을 풀어야 한다. 2008년 박왕자 총격사망 이후 한국정부는 관광사업의 재개를 위해 남북한 합동조사, 총격에 대한 사과, 재발방지 대책 등을 북측에 요구했었다. 많은 시간이 지난 현재 합동조사는 사실상 의미가 없기 때문에 북한이 한국 관광객에 대한 총격이 합의사항 위배임을 인정하고<sup>10)</sup> 국제기준에 따른 재발방지 약속을 제공한다

10) 북한의 일방적인 개성공단 차단은 2002년 북한 스스로 제정한 개성공업지구법의 제3조(남측 투자가의 자유로운 경제활동 보장), 제5-6조(공업지구의 사업에 대한 통일적 지도는 중앙공업지구 지도기관이 담당), 제20조(중앙공업지구 지도기관은 개발에 지장이 없도록 인원의 출입과 물자의 반출입 보장) 등을 위배한 것이며, 2000년 남북투자보장합의 제4조(남과 북은 자기지역내 상대방의 투자와 재산을 국유화 수용하거나 재산권 제한을 하지 않음)와 제7조(분쟁시 당사자 협의로 해결하되 해석 적용상 이견이 있으면 장관급회담에서 해결)를 위배한 것임. 2008년 박왕자 사건도 다수의 남북간 신변안전 관련 합의를 위배한 것임: 1992년 기본합의서(제10조: 방문지역 자유활동, 무사귀환), 1998년 신변안전보장각서(금강산 관광객 신변안전 및 무사귀환 보장), 2009년 현대-아태평위 합의(문제발생시 각3-4명으로 구성되는 금강산관광사업조정위가 협의 처리), 2004년 '개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서(정세현-김령성 서명)(신변 보장. 북한북한법 위반시 조사 후 통보. 경고, 범칙금, 추방 등 조치. 엄중 위반시 쌍방이 별도로 합의하여 처리)

면 이 문제는 비교적 쉽게 풀릴 수도 있다. 금강산 관광 사업의 중단은 북한에게 적지 않은 경제적 타격을 주고 있다. 금강산 관광은 북한정권 수립 이후 최대의 달러벌이 사업으로 현대그룹이 관광 및 개발 대가로 1998~2005년 6년3개월 동안 북한에 주기로 한 현금만 9억4,200만 달러(약1조 1,300억원)에 달하며, 연 4천만 달러의 관광수입에 1,300여 명에게 일자리를 제공했었다. 1998년~2008년 동안 금강산을 다녀온 한국인은 195만 명에 달했다. 2010년 북한은 한국기업의 자산을 몰수한 후 2011년에 금강산관광특구법을 제정하여 제3국 관광객 유치를 시도했지만, 이후 금강산을 다녀간 것은 수백 명의 중국인 관광객이 전부였다. 이렇듯 금강산 사업의 재개는 북한에게 절실한 것이다.

금강산 재개는 한국에게도 적지 않은 의미가 있다. (주)현대아산은 금강산 관광의 중단으로 현대아산과 협력업체가 상실한 기회비용, 33개 투자기업들의 손실, 속초-고성 지역의 숙박, 운송, 여행업체들이 입은 피해가 약 2조 원에 달하는 것으로 추정한 바 있지만, 이 보다는 남북이 적대적인 체제경쟁을 벌이고 있는 현 시점에서의 개성공단이나 금강산 관광 사업은 정치군사적 긴장을 낮추거나 민족동질성 유지하는데 필요한 '남북관계의 허파' 역할을 담당한다는 점, 북한의 경제의 대남의존성을 높임으로써 북한을 변화시킬 대북 영향력을 유지할 수 있다는 점 등이 중시되어야 할 것이다. 즉, 한국으로서는 금전적 손득에만 연연해서는 안 되는 입장에 있다.

물론, 금강산 관광의 재개를 가로 막고 있는 주된 이유도 수령독재 체제의 뒷에 갇혀 있는 북한 쪽에 있다. 북한은 그동안의 공식·비공식 접촉에서 재발 방지와 관련해서는 2009년 현정은 현대아산 회장의 방북시 당시 '최고 존엄'인 김정은 국방위원장이 구두로 약속해주었기 때문에 추가적인 조치가 불필요하다는 입장을 개진한 것으로 알려져 있다. 때문에 금강산 관광을 재개하는 문제는 북한이 자국에서만 통하는 '최고 권위'를 고수하기보다 국제적으로 통용되는 규범을 수용하고 몰수한 한국 자산들에 대한 원상복구 조치를 약속한다면 충분히 생산적인 협상이 가능할 수 있다. 물론, 한국으로서는 금강산 관광의 재개나 개성공단 국제화와 관련한 협상과정에서 지나치게 시장경제 원칙에서 벗어나는 내용은 개선해나가는 노력을 해야 할 것이다.

DMZ 평화공원은 남북이 윈윈하는 사업의 사례로 박근혜 대통령이 직접 언급한 것으로서 이미 많은 선행 연구가 이루어진 상태이다. 예를 들어, 통일연구원의 손기용 박사는 2013년 정책보고서를 통해 파주 지역 휴전선의 남북에 통로로 연결되는 호리병 모양의 남북공동 지역을 설정하여 6·25전쟁 지원 63



개국과 북·중·러가 함께하는 세계평화문화공원을 조성할 것을 제안한 바가 있다.<sup>11)</sup> 북한이 호응한다면 DMZ를 활용하는 방안은 다양하게 개발될 수 있기 때문에 이 역시 남과 북이 함께 한반도 신뢰프로세스에 동참할 수 있을지를 가늠하는 계기가 될 수 있을 것이다.

인도주의 사안은 2014년 2월 남북 실무회담과 고위급 접촉에서 남북이 계속 협의하기로 원칙적으로 합의한 의제이기도 하다.<sup>12)</sup> 이와 관련하여 한국 정부는 이미 수차례에 걸쳐 이산가족 상봉의 정례화, 상봉 규모 확대, 상호 연락 등을 모색하면서 북한의 호응을 기다리고 있다. 이외에도 한국은 수백 명 정도가 생존한 것으로 알려지고 있는 국군포로와 납북자 송환문제에 대해서도 관심을 가지고 있다. 과거 서독이 1962~1989년 사이에 동독에 억류된 34,000명의 정치범에 대해 일 인당 약 5천만 원의 비용을 쓰면서 석방 시키고 25,000명의 가족까지 서독으로 데려왔던 사례에 비추어 본다면, 지금까지 한국정부가 보여온 국군포로 및 납북자 석방 노력은 상대적으로 미진했다고 할 수 있으며, 이에 따라 박근혜 정부는 보다 공격적으로 이 문제에 접근할 필요가 있다. 이산가족들의 고령화에도 불구하고 북한이 그동안 상봉문제를 정략적으로 활용해왔다는 점, 국군포로나 납북자의 존재 자체를 부인해왔다는 점 등을 감안하면, 북한이 협상에 응할 것인지는 불투명하지만, 이 역시 신뢰프로세스의 가능성을 엿볼 수 있는 계기임에는 틀림이 없다.

남북 간에는 이상에서 기술한 4대 의제 이외에도 많은 현안들이 산적해 있다. 이들 의제들에 대한 남북대화가 열리고 생산성이 있는 결실이 나온다면, 남북이 협력하는 신뢰프로세스의 첫 삽을 뜨는 것이 될 수 있으며 여타 의제들에 대한 대화도 이어질 수 있을 것이다. 하지만, 이런 대화를 통해 신뢰프로세스를 출발시킨다고 하더라도 상호호혜와 상호존중의 신남북관계를 성숙시키기 위해서는 계속해서 신뢰를 쌓아나가야 하며, 그러기 위해서는 북한 쪽에서 변화해야 할 부분이 많다. 당장 체제를 포기하거나 핵개발을 포기하는 대결단을 내리지는 못하더라도, 북한은 한국을 협박과 회유를 통해 마음대로 조정할 수 있는 상대라는 생각을 버려야 할 것이며, 당연히 무력도발을 확실히 포기해야 한다. 형평성과 상호호혜의 정신을 발휘한다면, 한국 대통령을 향해 인신공격

11) 손기웅, “DMZ 평화적·생태적 이용 4대 방안”, 참조. 동 연구를 통해 손 박사는 파주의 문화공원 이외에도 철원 평화생태산업단지, 북한강상류(평화의담-임남담) 수면공원, 고성 유엔환경기구 등 DMZ 지역을 대상으로 하는 다양한 협력사업을 제안하고 타당성을 분석하였음.

12) 2014년 2월 14일 남북은 고위급접촉을 통해 이산가족 상봉(2월 20~25일) 예정대로 진행, 상호 비방중상 중지, 상호 관심사 협의를 계속하기 위한 고위급 접촉 재개 등 3개 항에 합의했음.

을 반복하면서도 자신들의 ‘최고 존엄’에 대한 한국 언론의 보도를 시비하는 자세도 바로 잡아야 하며, 모든 것을 떠나 상호비방 중지를 합의해놓고도 사이버 공격을 통해 한국의 사이버 여론을 호도하고 남남갈등을 부추기는 행위는 근절해야 한다. 이런 변화와 함께 궁극적으로는 인권개선과 민주화를 통해 체제 개선과 핵포기를 결단해야 한다. 한만도 신뢰프로세스는 남북이 합작해야 하는 것이지만, 성공여부를 판가름하는 요인들은 주로 북한에 있다.

## V. 맺으며

대북정책의 궁극적인 성공은 ‘평화적 분단관리’와 ‘북한의 변화’라고 하는 두 마리의 토끼를 모두 잡을 때에만 가능하다. 북한의 변화를 끌어내기 위해 펼치는 대결정책이 사사건건 남북 간 충돌을 가져와 평화로운 삶이 불가능하다면 이를 두고 결코 성공한 정책이라 할 수는 없다. 반대로, 북한정권과의 평화로운 공생을 통한 ‘분단 안주’를 모색하면서 북한으로 하여금 변화의 필요성을 느끼지 않게 한다면, 이 또한 성공이라 할 수 없다. 여기에 더하여 ‘분단안주’ 정책을 두고 스스로 ‘평화통일’ 정책이라고 주장하는 정치세력은 국민을 혼란스럽게 만드는 사람들이다. 이런 맥락에서 본다면 현재 국내에서 이루어지고 있는 대북정책에 대한 평가, 즉 진보와 보수라는 양편으로 나뉘어져 각자가 선호하는 기준과 잣대를 가지고 정부정책에 대해 설왕설래하는 것은 결코 정확한 평가도 객관적인 평가도 아닐뿐더러, 정책의 일관성을 해치기 때문에 스스로 대북정책을 무력화시키는 효과를 나타낸다.

한국이 진정 북한이 경청하는 대북정책, 북한의 변화를 강제·선도할 수 있는 대북정책을 펼치기 위해서는 세 가지가 필수적이다. 첫째는 ‘원칙과 유연성’이 적절하게 어우러진 ‘옳은 대북정책’을 선택하는 것이고, 두 번째는 그 정책에 대해 정부와 국민 그리고 정치권이 공감대를 이루는 일이며, 세 번째는 그러한 공감대 위에서 정부의 교체와 무관하게 무서운 일관성을 발휘하는 일이다. 5.24 조치가 불가피한 옳은 선택이었다면 조치를 취할 때에 그랬어야 했고, 5.24 조치를 해제하는 경우에도 그것이 옳은 이유와 절차에 따르는 것이라면 반드시 그래야 한다. 한반도 신뢰프로세스도 마찬가지이다. 한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를

발전시키고 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 옳은 시도이다. 그럼에도 5.24 조치의 해제와 마찬가지로 북한이 화답하고 동참할 때에만 성과를 나타낼 수 있다. 성과를 나타내기 위해서는 한국은 무서운 일관성을 발휘해야 하며, 일관성을 발휘하기 위해서는 국민과 정치권이 북한에게 내분(內紛)을 보여서는 안 된다.

선진국 중에 대외정책에 대해 확연하게 상반되는 입장을 가진 두 정치세력이 번갈아 집권하는 경우는 없다. 미국의 민주당과 공화당, 독일의 사민당과 기민당 그리고 자민당, 영국의 노동당과 보수당 등 선진국들의 주요 정당들은 추구하는 이념에 차이가 있음에도 불구하고 대외정책에 있어서는 대동소이(大同小異)한 유사성을 유지한다. 이로서 이들 나라들의 대외정책은 일관성을 유지하게 되며, 그 일관성이 다른 나라들이 인정하는 국위를 만들어낸다. 한국도 남북통일을 논하기 전에 남남통일을 먼저 이루어야 하며, 대북정책의 성과를 논하기 전에 정책에 대한 공감대부터 먼저 이루어야 한다.

## Abstract

### May 24 Measures and Future North Korea Policy

Kim Tae - Woo \*

In south Korea, the so-called ‘conservative-liberal’ rivalry over the assessment of the government’s North Korean policies is seen to be impeding the road to right policy choices. For example, the liberals accused former President Lee Myung-bak’s hardline policy of provoking Pyongyang and leading to a deterioration of inter-Korean relations, while the conservatives appreciated it for helping nurture mutually beneficial inter-Korean relations in the longer term by compelling North Korea to observe international norms. However, such debate over the vices and virtues of Seoul’s North Korea policies is hardly meaningful as the measuring sticks used by the liberals and the conservatives are entirely different matters.

The two major goals South Korea must pursue with its North Korean policies should be ‘peaceful management of division’ and ‘change in North Korea’. The former is related to maintaining stability within South Korea and promoting co-prosperity with North Korea. For this, the nation needs to engage, encompass and assist the Pyongyang regime. The second goal is also necessary since South Korea, as a divided nation, must seek a unified Korea under the system of democracy and market economies by bringing change in North Korea. For this, South Korea needs powerful leverages with which it can persuade and coerce the North. This means that the nation is destined to simultaneously chase the above-mentioned two goals, while also both recognizing

---

\* Chair Professor, Dongguk Univ.

Former President, Korea Institute for National Unification (KINU)

and negating the legitimacy of the North Korean regime. This situation necessitates Seoul to apply flexibility in reconciling with Pyongyang while applying firm principles to sever the vicious circle involving the North's military provocations.

The May 25 Measures, which banned trade and economic cooperation with the North except those related to humanitarian assistance, were taken as sanctions against Pyongyang for sinking the South Korean corvette Chonan in March 2010. The Measures were taken by the Seoul government immediately after a multinational investigation team discovered evidence confirming that the South Korean naval ship had been torpedoed by a midjet North Korean submarine.

Naturally, the May 24 Measures have since then become a major stumbling block in inter-Korean exchange, prompting opposition politicians and concerned entrepreneurs to demand Seoul to unilaterally lift the Measures. Given the significant damages the Measures have inflicted on inter-Korean economic relations, removing them remains as homework for both Koreas. However, the Measures pertains to the 'principles on national security' the Seoul government must adhere to under all circumstances. This is why North Korea's apology and promises not to repeat similar provocations must come first. For now, South Korea has no alternative but to let North Korea solve the problems it has created. South Korea's role is to help the North do so.

**Key words: Korea's North Korea Policy, North Korean Military Provocations, Northeast Asia Security, China-North Korea Relationship, North-South Korea Relationship.**