

## 2차 남북관계발전기본계획의 내용과 과제

서보혁

(서울대 통일평화연구원 HK연구교수)

- I. 남북관계발전기본계획: 법치와 정치 사이
- II. 한반도 신뢰프로세스의 신뢰성과 효용성
- III. 통일담론 뒤에 숨은 평화만들기 의지 부족
- IV. 신뢰프로세스 성공의 네 가지 원칙
- V. 2차 기본계획의 주요 보완 과제

9월 25일 류길재 통일부장관 주재로 2013년 제1차 남북관계발전위원회를 열어 ‘제2차 남북관계발전기본계획안(2013~2017)’을 심의하였다. ‘남북관계발전기본계획’은 남북관계발전예관법률(제13조) 및 동법 시행령(제7조)에 따라 5년마다 통일부장관이 수립 하도록 되어 있다. 통일부 대변인은, 2007년 11월 수립된 제1차 남북관계발전기본계획이 2012년에 시한이 만료됨에 따라 통일부가 민간전문가 및 관계부처의 의견을 수렴하여 제2차 기본계획(안)을 마련하였다고 설명했다.

### I. 남북관계발전기본계획: 법치와 정치 사이

제2차 남북관계발전기본계획안은 대내외 정세인식과 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’ 및 국정기조·과제 등을 반영하여 작성되었고, 비전과 목표, 기본방향, 중점 추진과제 등으로 구성되어 있는 것으로 알려졌다. 정부가 25일 심의한 2차 기본계획안은 통일부장관이 확정하면 정부 정책으로 공식화된다. 물론 국회에 보고하고 국민들에게 고시하는 절차가 남아있다. 그래서 25일 정부가 발표한 2차 기본계획(안)이 사실상 정부의 입장으로 봐도 무방할 것이다. 그에 대한 반대의견이나 대안제시가 회의에서 있었다는 전언이 들리지 않는다.

우선 지적하고자 하는 것은 ‘남북관계발전기본계획’의 태생적 한계이다. 2005년 12월 29일 여야간 초당적 합의로 제정된 남북관계발전법은 제1조에 “... 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로

한다.”고 추상적으로 밝힌 후, 제2조에 기본원칙 중 하나로 “남북관계는 정치적·과당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.”고 적시하고 있다. 바로 이 점이 남북관계발전법의 태생적 한계와 직결된다. 왜냐하면 그 법에 따라 노무현 정부 말에 확정된 ‘제1차 남북관계발전기본계획(2008~2012)’은 이명박 정부로 정권이 교체된 이후 휴지조각이 되었기 때문이다.

1차 기본계획이 사문화 된 책임을 주무부처인 통일부에 물을 수도 있을 것이다. 그러나 우리 사회에서 북한통일문제는 하나의 정책 사안에 국한되지 않고 정치의 영역이기도 하다. 새 정권과 대통령이 앞선 정권과 대통령과 북한통일문제에 관한 시각이 다를 수 있고, 그 차이가 정권 획득의 한 요소가 될 수도 있다. 이명박 정부는 노무현 정부의 대북정책과 거의 완전히 다른 성향과 방향을 가졌다. 그런 가운데 통일부가 자율적인 판단을 갖고 1차 기본계획을 이행할 가능성은 애초부터 제로였다. 1차 기본계획은 영아 사망한 것이다.

그렇지만 남북관계발전법 제정을 계기로 대북정책에서 법치 구현, 투명성 제고, 국민적 공감대 형성에 기여한 점은 높이 평가받아 마땅하다. 특히, 제2장에서 남북관계 발전과 관련한 정부의 책무로 명시한 △한반도 평화증진, △남북경제공동체 구현, △민족동질성 회복, △인도적 문제 해결, △북한에 대한 지원, △국제사회에서의 협력증진 등 6대 사항은 대북정책의 기본방향이라 할 수 있고, 대북정책에 관한 국민적 공감대를 형성할 근간이 되고 있다. 정부는 이런 점들을 보다 구체화시켜 남북관계발전법을 이행해나가도록 해야 할 것이다. 이번에 발표한 2차 기본계획(안)은 정부 임기와 계획 이행기간이 일치해 사산의 우려가 아니라 성공 가능성에 주목하게 된다.

## II. 한반도 신뢰프로세스의 신뢰성과 효용성

2차 기본계획(안)을 통해 박근혜 정부의 대북정책은 더욱 뚜렷해졌다. 현 정부가 제시한 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통해 남북관계를 발전시켜 나가고, 통일을 단계적으로 준비해나가겠다는 목표이다. 이는 한반도 평화 정착과 남북 화해협력의 제도화를 목표로 제시한 1차 기본계획과 비교된다.

2차 기본계획(안)에서 밝힌 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통한 남북관계 발전은 1차 기본계획상의 남북 화해협력의 제도화와 맞선다. 노무현 정부의 사실상 마지막 해

인 2007년에는 이미 추진 중이던 다종다양한 당국간 대화 및 협력사업에 2차 남북 정상회담상의 합의 이행 추진이 합쳐져 남북협력이 만발하던 때였다. 당연히 제도화 필요가 있었다. 1차 기본계획의 목표로 제시된 화해협력의 제도화는 당시 활발하게 진행되고 있던 남북협력사업을 고무 촉진하는데 그치지 않고 사업의 예측가능성, 지속성, 안정성을 보장하는 미래지향적인 의미를 담고 있었다.

그러나 그후 이명박 정권 5년간 남북협력사업이 완전히 중단되었다. 2013년 초 전쟁위험까지 겪은 후 남북관계를 복원하는 것이 박근혜 정부의 당면 대북정책 과제이다. 그런 점에서 ‘한반도 신뢰프로세스’는 그 개념과 방향이 타당성을 갖고 있다. 문제는 그 내용의 부실함과 북한의 호응 부재이다. 신뢰프로세스의 효과성과 신뢰성 문제가 되는 이유이다.

박근혜 정부가 제시한 2차 기본계획(안)은 ‘한반도 신뢰프로세스’를 토대로 하고 있다. 박근혜 정부의 대북정책이 신뢰와 과정(process)를 강조하고 있는 것은 평가할 만하다. 그러나 신뢰를 구성하는 세 측면(대내, 북한, 대외) 중 역시 가장 큰 의미를 갖는 쪽은 북한과의 신뢰 형성이다. 취임 7개월이 지나가는 시점에도 북한과의 신뢰는커녕 주도권 다툼의 형국을 벗어나지 못하고 있다.

가장 큰 문제는 북한을 대하는 자세, 대북관이다. 2차 기본계획(안)의 기본방향에 ‘북한의 변화여건 조성’이 명시되어 있고, 한반도 신뢰프로세스의 추진기조에는 “북한의 ‘올바른’ 선택 여건 조성”이라는 표현도 있다. 여기에 박 대통령이 과도하게 북한 내정에 간섭하는 발언도 있었다. 그런 언명은 북한의 반응을 예상할 때 신뢰프로세스의 본격화를 스스로 제약할 우려를 자아내고 있다.

그런 우려는 박근혜 정부의 신뢰에 대한 정의와 그것을 형성하는 방식이 쌍방향 이 아니라 일방적이라는 인상과 맞닿아 있다. 북한과의 대화에 겪을 따지고, 신뢰프로세스에 관한 국민여론 수렴 노력은 찾아보기 어렵고 홍보에만 열중하는 것 같다. 대외적 측면에서도 신뢰 프로세스에 대한 중국의 신뢰가 어느 정도인지 회의적이다. 현 정부는 북핵문제 해결을 위해 중국에 더 많은 역할을 주문하면서도 6자회담 재개를 위한 중국의 중재자 역할에는 소극적이다. 지난 한중정상회담에서 북핵문제 인식과 해법을 둘러싸고 입장 차이가 확인되기도 했다. 신뢰 프로세스의 신뢰성과 함께 효과성의 문제도 주목해야 한다. 과정을 중시한 것은 좋는데 현실성 있는 정책 수단, 그 집행과 관련한 시간 개념이 발견되지 않는다.

### Ⅲ. 통일담론 뒤에 숨은 평화만들기 의지 부족

1, 2차 기본계획에서 나타난 또 다른 목표는 한반도 평화 정착과 실질적 통일 준비이다. 뚜렷한 차이다. 1차 기본계획상의 ‘한반도 평화 정착’ 목표는 북한의 1차 핵실험 이후 나타난 9.19 공동성명의 이행(북핵시설 폐쇄, 핵프로그램 신고 등)과 남북관계 발전을 배경으로 하고 있다. 평화 정착 실현을 위한 추진방향으로 한반도 비핵화 실현과 평화체제 구축이 제시되었다. 그것은 9.19 공동성명의 완성을 의미하는 야심적인 구상으로서 10.4 남북정상선언에서 나타난 바와 같이 남북협력과 국제협력을 병행하며 실현한다는 접근이었다. 또 1차 기본계획에서는 ‘남북당사자 원칙에 기초한 국제협력’으로 밝히고 있어 남북관계 발전의 두 동력에 대한 상대적 비중에 차이를 나타냈다.

그와 달리 2차 기본계획(안)은 평화 정착 대신 ‘실질적 통일 준비’를 제시하고 있다. 여기에도 박근혜 정부가 통일을 과정으로 인식하며 작은 통일(경제공동체)에서 큰 통일(정치통합)로 단계적으로 접근하는 태도가 보이는데, 이는 평가할만한 대목이다. 그렇지만 통일 준비가 평화 정착 대신 2대 목표 중 하나로 부각될 만큼 우선적이고 더 중요한 목표인지는 의문스럽다. 이와 관련해 2차 기본계획(안)에 한반도 ‘비핵화’가 빠진 것으로 알려졌다. 이에 대해 통일부 당국자는 “이번 추진방향에서 비핵화 내용이 빠진 것은 10대 중점과제 중의 하나인 ‘한반도의 지속가능한 평화 추구’ 내용에 포함돼 있기 때문”이라고 말하면서 일부 내용의 변경 가능성을 열어 놓았다. 그럼에도 박근혜 정부는 세 번째 북핵 실험의 해이자 정전 60주년에 취임하면서도 한반도 비핵화와 평화체제 수립 방안을 뚜렷하게 제시하지 못하고 있다는 비판에 직면해 있다.

하나 더. 2차 기본계획(안)에는 대북정책 추진원칙이 제시되어 있지 않다. 원칙을 강조하는 박근혜 정부의 정책 스타일에 부합하지 않는 대목이다. 오히려 1차 기본계획에는 △대화를 통한 평화적 해결, △남북간 상호신뢰와 호혜주의, △당사자 원칙에 기초한 국제협력 등 3원칙이 제시되어 있다.

큰 틀에서 볼 때 1차 기본계획이 한반도 평화정착과 남북 화해협력의 제도화를 목표로 대화와 협력 쪽에 무게를 실었다면, 제2차 기본계획은 안보와 협력의 균형 및 북한의 변화 유도 쪽으로 초점이 옮겨간 것으로 언론은 평가하고 있다.

#### IV. 신뢰프로세스 성공의 네 가지 원칙

남북관계발전법이 여야 만장일치로 제정된 것과 이 법을 통해 국민적 공감대 형성, 남북관계 제도화를 추구한 입법 취지는 구현되어야 한다. 포용과 압박을 주 대북정책 수단으로 삼아온 노무현, 이명박 정부를 거친 후에 들어선 박근혜 정부는 이점을 명심해야 할 것이다. 대북정책에서 새로운 성과를 내는 것보다는 대북정책의 거버넌스 확립에 역점을 뒀 정책의 안정성과 연속성을 보장해야 할 것이다. 그런 점에서 초당적 협력과 민관협력은 정책 집행은 물론 결정 단계에서도 적용되는 원리로 자리 잡아야 할 것이다. 그런 점에서 정부의 대북정책 결정과정에서 야당과 충분한 협의가 필요하고, 남북관계발전위원회 위원 구성에서 관료와 민간의 균형이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 정경분리 원칙의 구현이다. 2차 기본계획(안)의 4대 추진방향 중 첫째로 ‘안보와 교류협력의 균형있는 추진’을 제시하고 있다. 이는 확고한 대북역지에 기반 하되 교류협력을 통해 남북관계를 복원, 발전시키겠다는 전략으로서 외형상으로는 김대중 정부의 ‘햇볕정책’과 유사해 보인다. 2차 기본계획(안)은 △호혜적 교류협력의 확대·심화, △개성공단의 발전적 정상화, △당국 간 대화 추진 및 합의 이행 제도화 등으로 관계 발전을 추구하겠다는 구상이다. 그러나 지난 연초 전쟁위기 분위기, 개성공단 재개 과정에서의 남북간 줄다리기, 그리고 대통령의 연사 등을 종합 고려할 때 경제협력을 통한 남북관계 발전은 큰 제약을 안고 있다. 이런 지적을 기능주의적 접근으로의 회귀를 촉구하는 것으로 오독할 필요는 없다.

2차 기본계획(안)에는 안보가 협력을 규정하는 한반도 현실에서 정경분리원칙과 경제협력이 차지하는 위상과 역할을 소홀히 다루고 있다. 안보는 안보, 협력은 협력으로 병행 추진하려면 협력에 대한 안보의 제약을 최소화하고 협력이 안보의 지지 하에 남북관계 발전에 더욱 기여하게 만들어야 한다. 그것이 정경분리 원칙의 구현이고, 그 사례가 경제협력의 군사적 보장이었다. 정경분리에 의한 적극적 경협과 민간교류는 안보 위기나 정치적 갈등에 의한 남북관계 악화를 예방하고 발전을 촉진한다. 지금까지 박근혜 정부는 악화된 남북관계를 회복하는데 소극적이거나 정경연계 접근을 취한 것으로 보인다. 그 징표이자 주요 영역인 경제협력의 복원에 적극적으로 임하지 않고 있다. 개성공단 재개 과정에 대한 아전인수식 평가, 금강산 관광 재개에 대한 부정적 태도, 5.24 제재조치 유지, 그리고 작은 통일의 실체로서 경제공동체의 비전 없음이 그런 예들이다. 정경분리 원칙의 적용이 정부가 추구하는 ‘안보와 협력의 균형’을 보장하는 길이다.

셋째, 인도주의이다. 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 제시하면서 대북 인도적 지원을 남북간 정치적 관계와 무관하게 무조건 추진하겠다고 밝히고 있다. 인도주의는 광범위한 지지를 갖고 있는 행동규범이자, 실제 대북정책에서는 우선적인 현안이기도 하다. 인도적 문제 해결은 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 대내외적인 지지를 제고시킬 호재이기도 하다. 따라서 정부는 대북 지원만이 아니라 이산가족, 납북자, 국군포로 등 인도적 문제 해결에 무조건성과 우선성을 발휘해야 한다. 가령, 현 남북대화 교착의 원인인 이산가족 상봉과 금강산 관광의 연계성을 솔직히 인정하고, 대신 그것을 이산가족 상봉의 정례화, 상시화의 전기로 삼아야 한다. 20년이 지나면 이산가족이 사라진다는 전망 속에서 박근혜 정부는 이산가족 문제 해결을 위해 금강산 관광 재개 ‘양보’만이 아니라 대규모 현금지불을 포함한 10개년 사업을 수립해 북한의 호응을 이끌어내야 한다. 인도적 지원과 이산가족상봉의 사실상 연계를 통해 인도적 문제에 관한 규모 있는 접근과 그를 통한 남북 신뢰형성을 추진할 때이다.

넷째, 무엇보다도 평화정착에 대한 우선적 관심을 두어야 한다. 필자가 속한 대학 연구기관에서 실시한 ‘2013 통일외식조사발표’에 따르면 “통일을 해야 하는 이유”로 1위로 차지해온 “같은 민족”에 대한 응답은 2007년 50.6%에서 2013년 40.3%으로 줄어들었다. 그에 비해 “전쟁위협 해소” 응답은 19.2%에서 30.8%로 높아졌다.(이 설문조사는 2013년 7월 1~22일 사이 전국 16개 시도에 거주하는 만 19~65세의 성인 남녀 1,200명을 다단계 무작위 추출법으로 이루어진 것으로, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 최고 2.8±%이다.) 한반도에서 평화정착은 통일의 전제조건이고, 한반도 전체 주민의 평화적 생존권의 실체이자, 한반도 비핵화와 동전의 양면을 이룬다.

평화·안보문제에 대해 2차 기본계획(안)은 4대 기본방향에 ‘동북아 번영과 세계 평화에 기여하는 대북정책 추진’, 중점 추진과제에 ‘지속가능한 평화 추구’을 제시하고 있다. 또 현 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 발표하면서 △확고한 안보태세 완비, △북핵문제 해결을 위한 다각적 노력, △DMZ 세계평화공원 조성, △정치·군사적 신뢰구축 추진을 제시한 바 있다. 그러나 안보태세 강화 외에는 구체적인 계획을 제시하지 못하고 있다. 나머지 세 분야에서 제시하고 있는 몇 가지 방안들은 북한의 협조가 필요한데 아직까지는 가시적인 성과를 내지 못하고 있다. “남북간 실질 협의”는 호혜주의가 아니라 남한의 입장을 관철하겠다는 의지(?)로 보이고, “비핵화 진전에 따라 …”는 북한의 先행동을 요구하는 입장이다.

박근혜 정부가 자신의 대북정책을 브랜드화 하면서 ‘신뢰’를 강조하고 있지만 이것은 기존 정부의 대북정책 원칙에서도 항상 언급되었던 원칙이다. 오히려 현정부

가 신뢰를 목표, 수단 등으로 혼용하면서 혼란을 조장하는 인상마저 든다. 거기에 전략적 의미를 부여하고 있는지는 모르지만, 지난 7개월여 동안 현정부의 대북정책을 특징짓는 것은 신뢰의 모호성과 '원칙'으로 상징되는 경직된 접근이다. 그러나 연초 전쟁위기 분위기와 최근 북한의 반발을 보면 그것이 소기의 목표 달성(남북관계의 정상화)에 기여했는지 의문이다.

## V. 2차 기본계획의 주요 보완 과제

박근혜 정부가 국내외적 지지는 물론 북한의 호응을 유도해내 남북관계의 정상화, 나아가 본격적 발전의 길로 들어서기 위해서는 기본적으로 두 가지 과제를 정면 돌파할 의지를 갖고 그 대안을 마련해야 한다.

첫째, 북한과의 신뢰 쌓기에 적극 나서야 한다. 2차 기본계획(안)상의 10대 중점 추진과제 중 첫 번째로 언급하고 있는 '당국 간 대화 추진 및 합의 이행 제도화'의 구체적 방안과 시간표를 갖고 있어야 한다. 2차 기본계획(안)에 남북이 합의한 서해평화협력 특별지대가 누락되어 있는데, 그것은 △국내적으로는 대북정책의 연속성에 대한 훼손, △북한에게는 우리정부의 남북합의 이행 의지를 훼손시킨다는 점에서 재고해야 할 것이다. 또 정부가 서해평화협력 특별지대 설치 검토 없이 DMZ 세계평화공원 조성을 통해 남북간 신뢰를 조성하겠다는 발상을 어떻게 설명할지도 궁금하다.

둘째, 한반도 비핵화 목표를 분명하게 재확인하고 이에 대해서도 구체적인 방안과 시간표를 제시해야 한다. 한미일은 북한의 3차 핵실험 이후 추가 제재를 전제로 6자회담 재개의 조건으로 북한에 2.19합의 이상을 요구하고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 북한은 3차 핵실험 이후 △제재 해제 및 적대시 정책 중단, △소극적 안전보장, △한반도 및 주변 지역의 비핵무기지대화 등 세 가지를 한반도 비핵화 조건으로 내걸고 있다(4월 18일, 북한 국방위원회 정책국 성명). 핵보유국을 자처하며 북한도 비핵화의 문턱을 높이고 있다. 그런 가운데 미국과 중국에서는 비공식적이지만 북한을 사실상의 핵보유국으로 묵인하고 비확산을 금지선으로 삼자는 의견이 흘러나오고 있다.

그만큼 한반도 비핵화의 길이 복잡다단하게 되었다. 쉽게 6자회담 재개에 응하기 어려운 엄중한 상황이 이해된다. 그렇지만 6자회담 재개를 양보로 간주하거나 그래

서 6자회담 재개에 소극적이거나, 제재를 유지하며 한미일 나아가 한미중 ‘협력’으로 대북 압박을 전개하며 ‘전략적 인내’를 유지하는 것은 북한에 핵무장 시간을 늘려주는 의도치 않은 결과를 초래할 수도 있다는 점에도 유의해야 한다. 2차 기본계획(안)에서 한반도 비핵화 목표를 제시하지 못하고 그것이 ‘지속가능한 평화’에 포함되어 있다는 설명은 궁색하다는 인상을 넘어, △한반도 비핵화 개념에 관한 부정적 인식, △비핵화 달성에 필수적인 평화체제에 대한 준비 부족, △확고한 안보태세 위주의 ‘지속가능한 평화’ 만들기라는 지적을 피하기 어려울 것이다.

결론적으로 2차 기본계획(안)에 들어있는 박근혜 정부의 대북정책 방향에는 남북 간 합의 이행의 진정성과 현실성 부족으로 신뢰 프로세스의 신뢰성 문제를 해결하지 못하고 있다. 거기에 더욱 엄중해진 북핵 상황을 직시하며 한반도 비핵화를 실현할 의지와 대책도 부재하다. 정부는 이상의 문제들을 보완해 2차 기본계획을 확정하길 바란다. 그래서 ‘한반도 신뢰 프로세스’가 대내외, 그리고 북한으로부터 신뢰를 받아 남북관계의 발전에 기여한 박근혜 정부의 대북정책 브랜드로 기록되길 기대한다. (2013/10/02)

※ 코리아연구원(이사장: 이재정 / 원장: 김연철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크, 코리아연구원의 회원 등록을 권합니다.