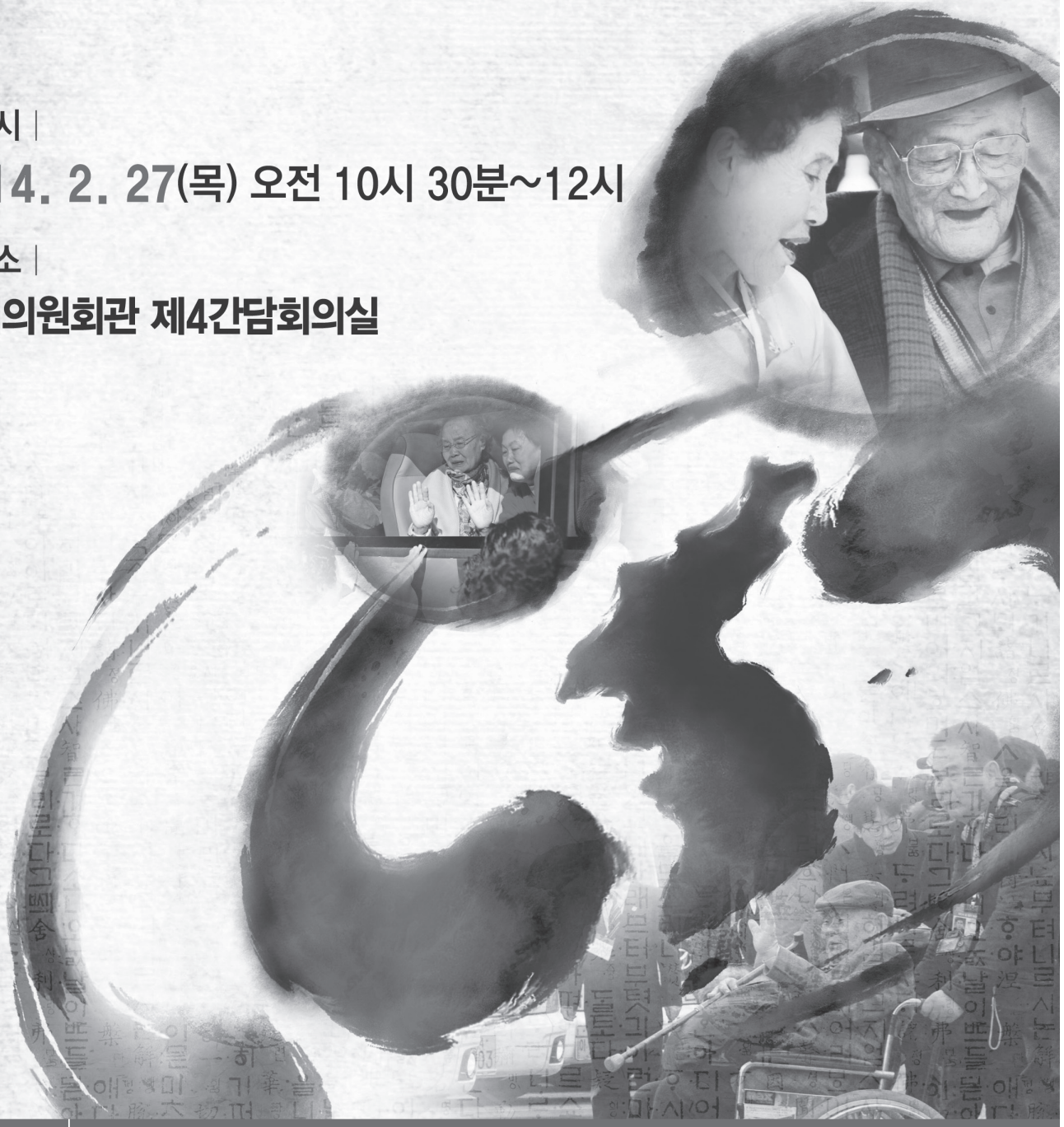
긴급전문가간담회

이산가족상봉 이후, 남북관계 '이렇게' 나아가자



| 일 시 |

2014. 2. 27(목) 오전 10시 30분~12시

| 장 소 |

국회의원회관 제4간담회의실

주 최 | 국회의원 **우상호** (Tel.02-784-3071)

〈인사말〉

국회의원 **우 상 호**

안녕하십니까. 우상호 국회의원입니다.

3년 4개월 만에 이뤄진 남북 이산가족 1. 2차 상봉이 지난 2월 25일 금강산에서 마무리됐습니다. 2박3일간의 1 · 2차 상봉에서 남측 이산가족 443명과 북측 268명이 그립던 혈육들을 만나 뜨거운 눈물을 흘렸습니다.

아직도 가족들과의 만남을 기다리고 있는 이들이 7만여 명이고, 고령자임을 생각해보면, 정례화가 시급한 상황입니다. 북한에 있는 가족을 만나고 싶다고 상봉을 신청한 이산가족 12만9,287명 중 5만7,784명이 사망했습니다. 생존자 가운데 70세 이상 노인이 80%를 넘는 상황을 감안하면 이번처럼 매년 2회씩 이산가족 상봉이 이뤄진다 하더라도 남측 이산가족들이 모두 만남의 기회를 가지려면 수 십 년을 기다려야 합니다.

우리 정부가 남북관계 개선의 첫 단추로 규정한 이번 상봉 행사가 원만히 마무리됨에 따라 향후 남북관계에도 긍정적 분위기가 조성될 것으로 보입니다. 남북 간 현안이 포괄적으로 논의되는 추가 고위급 접촉은 향후 남북관계의 시험대가 될 것이며 북한은 남북관계 개선을 위한 금강산 관광재개, 5.24 대북제재 조치 해제 등을 요구할 가능성도 있습니다.

남북 고위급 접촉에서 북측이 이산 상봉행사 합의에 대해 '통큰 양보'를 했다고 강조한 만큼 북한에서도 남북관계 개선에 대한 우리 측의 적극적인 자세를 촉구할 것으로 전망됩니다.

반면 우리 정부는 핵 문제가 해결되어야만 남북관계의 근본적 진전이 있을 수 있다고 강조하면서 금강산 관광 재개 등 북한의 요구에 매우 신중히 대응할 것으로 보입니다.

그러나 이산가족 상봉 정례화를 위해 필요하다면 인도적인 차원에서 이산가족 상봉에 드는 자금과 물자 등을 지원해야 합니다. 이를 북한에 대한 '퍼주기'라고 생각해선 안 됩니다.

이런 의미에서 이산가족상봉 이후 남북관계를 어떻게 풀어나갈 것인가에 대한 방안을 모색하는 시간을 마련하게 되었습니다.

바쁘신 가운데에도 오늘 토론회에 참석해 주신 분들께 깊은 감사를 드리며 이번 토론회가 남북관계 발전에 한 발짝 다가서기 위한 밑거름이 되길 기대합니다.

감사합니다.

◐ 목 차 ◑

◈ **주제발표**

이산가족상봉 이후 남북관계, 이렇게 풀어나가자 ····· 7
고 유 환 동국대 북한학과 교수

◈ **토　　론**

이산가족 상시 상봉체계 확립을 위한 대북 협상 추진 방향 ····· 19
정 성 장 세종연구소 수석연구위원

주제발표

이산가족상봉 이후 남북관계, 이렇게 풀어나가자

고 유 환

동국대 북한학과 교수

이산가족상봉 이후 남북관계, 이렇게 풀어나가자

고 유 환(동국대 북한학과 교수)

Ⅰ. 머리말

7년여 만에 남북고위급 접촉이 이뤄지고, 3년 4개월여 만에 이산가족상봉 행사가 차질 없이 진행됨으로써 남북관계 개선과 복원의 첫 단추를 잘 끼웠다. 박근혜 정부 출범 이후 1년, 김정은 정권 출범 3년을 맞아 남북관계 재설정을 위한 탐색전을 끝내고 본격적인 관계 개선을 모색하는 단계에 접어들었다.

박근혜 정부는 지난 1년여 동안 한반도 신뢰프로세스에 따른 대북정책을 '원칙론'에 따라 추진함으로써 국민다수의 지지를 받았다. 북한의 3차 핵실험 이후 '전시상황선포' 등의 위기상황에서 위기관리를 잘하고 안보를 튼튼히 했다는 점이 긍정적 평가를 받고 있다. 하지만 이러한 좋은 평가는 북한의 연이은 무리수에 따른 반사이익의 측면도 무시하기는 어려울 것이다. 연평도 포격, 장거리 로켓발사와 핵실험 등 연이은 북한의 대남도발은 우리 국민들의 대북인식을 나쁘게 했다. 이제부터는 '원칙론'을 넘어 구체적 성과를 내야 한다. 마침 북측에서도 남북관계 개선을 위한 분위기 조성을 강조하면서 '중대제안'을 하는 등 전향적인 자세를 보이고 있다. 박근혜 대통령도 '통일대박론'을 펴면서 대통령 직속 '통일준비위원회'를 발족시켜 "체계적이고 건설적인 통일의 방향을 모색"하는 등 남북관계 개선 의지를 강하게 피력하고 있다.[1)]

통일대박론과 중대제안이 공감대를 형성하여 이산가족상봉사업이 성사됐다면, 이후 남북관계도 긍정적으로 풀려나갈 가능성이 높다. 하지만 박근혜 정부는 이명박 정부에서 발생하거나 악화된 금강산 관광객 피살사건, 천안함-연평도 사태와 5·24 조치, 북한 핵과 미사일 능력 향상 등 산적한 문제들을 해결하고 남북관계를 복원해야 한다. 특히 북핵문제는 한반도 신뢰 프로세스 가동을 가로막는 도전 요인으로 작용하고 있다.

이 글에서는 남측의 '통일대박론'과 북측의 '중대제안'의 관점에서 이산가

1) 민주당에서도 '통일준비위원회' 발족에 대해서는 "김한길 대표가 제안한 '통일시대준비위원회'를 수용해 다행스럽다"며 "정치권, 시민사회, 모든 국민의 의견이 반영되도록 해야한다"고 긍정적으로 평가했다.

족상봉 성사 이후 남북관계를 전망해 보고, 지금까지 남북관계를 악화시켜온 대결과 핵개발의 '악순환의 고리'를 끊기 위한 방안을 제시해 보고자 한다.[2)]

Ⅱ. 이산가족상봉 합의 연기와 재개 그리고 고위급 접촉

박근혜 대통령이 2013년 8월 15일 광복절 경축사에서 추석을 전후해서 이산가족상봉행사를 추진하자고 제안하자 북한이 이를 수용하여 9월 25일부터 30일까지 금강산에서 상봉행사를 진행하기로 합의했다. 6월 6일 북한이 당국대화를 제의할 당시 이산가족상봉문제를 의제로 내 놓았기 때문에 박근혜 대통령의 제안을 수용해서 기존 관례대로 금강산에서 100명씩 상봉행사를 갖기로 했다. 북한은 적십자실무접촉을 갖기 하루 전인 8월 22일 금강산 관광재개를 위한 실무회담을 갖자고 제안했지만 남측이 수용하지 않았음에도 예정대로 적십자실무접촉을 추진하여 상봉행사에 합의했다. 북측은 금강산관광 실무회담을 8월 22일 열자고 했다가 우리 정부가 9월 25일로 수정 제의하자 8월말에서 9월초에 개최하자고 요구했다. 하지만 우리 정부는 당초 제안한 날짜보다 늦춰 10월 2일 회담을 하자고 제안했다. 북한이 9월 25일로 예정됐던 이산가족상봉행사를 돌연 연기했다. 북한은 완화의 길로 들어서던 남북관계가 '남조선보수패당의 무분별하고 악랄한 대결소동'으로 또 다시 간과할 수 없는 위기로 치닫고 있다고 주장하면서 이산가족상봉행사 연기 카드를 들고 나왔다. 이에 대해 우리 정부는 "이산가족뿐만 아니라 우리 국민들의 가슴에 대못 박는 반인륜적 행위"라고 강한 유감을 표시했다.

북한이 지난해 추석을 계기로 갖기로 했던 이산가족상봉행사를 연기하자고 하면서 남북관계가 다시 경색된 것은 첫째, 남북대화를 남측 박근혜 정부가 주도하고 있다는 데 대한 불만의 표출로 볼 수 있다. 둘째, 금강산관광재개가 쉽지 않다고 판단했기 때문일 것이다. 셋째, 6자회담 등 다자대화 재개를 위한 움직임에 미국과 한국 등이 호응하지 않은 데 대한 불만이 반영돼 남북관계 속도조절을 했던 것으로 볼 수 있다. 지난해 5월 이후 북한이 남북관계 복원에 적극적으로 나온 데는 경제적 이유도 있겠지만, 보다 본질적인 것은 북·미 적대관계 해소와 북·일 국교정상화, 그리고 6자회담 재개를 위한 전제조건 차원에서 남북관계 복원을 서둘렀다고 볼 수 있다. 하지만, 북·미 대화 등 '평화로운 대외환경조성'에서 성과를 거두지 못하자 남북관계

2) 이 글의 상당부분은 고유환, "박근혜 정부 1년 대북정책 평가: 한반도 신뢰프로세스 구현을 중심으로,"(박근혜 정부 출범 1주년 기념 한국슬라브학회 특별학술회의 발표문, 2014년 2월 14일)을 수정·보완하였음을 밝혀둔다.

복원 속도를 늦추었던 것으로 보인다.

북한이 일방적으로 연기했던 이산가족상봉 행사가 해를 넘겨 올해 2월 20~25일 금강산에서 진행됐다. 북한은 2014년 신년사에서 김정은 제1비서가 남북관계 개선 의지를 밝힌 이후 1월 16일 국방위원회 '중대제안', 1월 23일 '공개서한' 등을 통해서 대남 평화공세를 폈다. 박근혜 대통령이 인도적 문제인 이산가족상봉 행사도 미루는 북한의 진정성을 믿을 수 없다고 하자 북한은 이산가족상봉 행사를 금강산관광재개, 키 리졸브 한미군사연습 등과 연계시키지 않고 재개하기로 합의했다.

북한은 김정은 제1비서의 2014년 신년사를 통해 남북관계 개선을 위한 분위기를 마련해야 한다고 하면서 본격적인 평화·대화공세를 펴기 시작했다. 박근혜 대통령은 북한의 평화공세를 '선전공세'일 가능성이 높다고 보고 북한의 '진정성'을 확인할 수 있는 시험대로 이산가족 상봉 행사를 제의했다. 박근혜 대통령은 1월 6일 신년 기자회견에서 "북한이 이산가족 상봉으로 첫 단추를 잘 풀어서 남북관계에 새로운 계기의 대화의 틀을 만들어갈 수 있길 희망한다"라고 밝혔다. 북측은 결국 금강산 관광 재개, 쌀·비료 지원 등의 조건을 달지 않고 이산상봉에 합의하고 나왔다. '말이 아닌 행동을 보여라'는 남측의 요구에 북측이 연기됐던 이산가족 상봉행사 재개를 통해서 자신들의 진정성을 보이려고 했던 것이다. 박근혜 대통령의 이산가족상봉 재개 제안을 북한이 수용하고, 곧 이어 남과 북이 2월 12일 고위급 접촉을 갖은 것도 남북관계 재설정을 위한 진정성을 확인하기 위한 것으로 볼 수 있을 것이다.

북한이 이산가족상봉사업을 금강산관광재개, 쌀과 비료 지원, 한미군사연습 등과 연계시키지 않고 추진한 것은 과거와는 다른 차원에서 '통 크게' 남북관계를 풀어 보려는 의지를 읽을 수 있다.

Ⅲ. 남북관계 재설정을 위한 악순환의 고리 끊기: 통일대박론과 중대제안

(1) 권력교체와 남북관계 재설정의 새로운 전기

박근혜 대통령은 대선과정에서 '다시 한번 잘살아보세'를 표방했고, 김정은 제1비서는 첫 공개연설에서 '인민들이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다'고 하면서 인민생활향상을 다짐했다. 두 지도자 모두 '민생'을 강조함으로써 남북관계 전망을 밝게 한다. 남과 북이 소모적인 분단체제를 지속하면서 대립·갈등할 경우 민생문제 해결을 어렵게 할 것이다. 박근혜 대통령과 김정은

제1비서는 신뢰를 회복해서 상생과 공영의 상호의존관계로 남북관계의 질적 발전을 모색해야 할 역사적 사명을 부여받고 있다.

내부 성장 동력이 고갈된 북한의 경우 대외관계 확장을 통해서 새로운 성장 동력을 찾아야 한다. 이명박 정부 시기 남북갈등을 지속하는 동안 북한의 대중국의존도가 높아졌다. 북한은 도쿄, 워싱턴, 서울을 통한 자본주의 세계경제로의 접근이 어려워지자 베이징을 통한 세계체제로의 편입 비중이 높아지고 있다.[3] 하지만 북미 적대관계와 남북 분단체제의 갈등구조를 해소하지 않고는 구조적이고 총체적인 체제위기로부터 벗어나기 어려울 것이다.

한편 한국경제도 지속적인 성장을 위한 새로운 성장 동력을 찾아야 한다. 수출주도형 한국경제의 한계, 고용 없는 부의 양극화 등을 해소하기 위해서는 북방에서 희망을 찾아야 한다. 남북경제협력을 확대해서 내수시장을 키우고 중국, 러시아 등 북방으로 뻗어나가야 새로운 일자리 창출의 돌파구를 찾을 수 있을 것이다.[4]

남과 북의 새 정부들이 과거 정부에 있었던 남북현안들을 사건별로 순차를 정해서 풀 여유가 없을 것이다. 결국 최고지도자의 신임을 받는 고위급 회담을 통해서 포괄적으로 풀 수밖에 없을 것이다. 지난 시기에 있었던 남북 사이의 불미스런 사태들에 대해 포괄적으로 유감을 표명하고 재발방지를 확약하는 수준에서 과거를 정리하고 미래를 향한 새로운 신뢰를 구축해 나갈 수밖에 없을 것이다. 정부의 연속성은 부인할 수 없지만 남과 북의 권력교체를 계기로 남북관계의 새판을 짜야할 것이다. 그렇게 하려면 지난 시기에 있었던 남북관계의 여러 불미스런 사건과 사태들에 대한 정리 작업이 먼저 이뤄져야 한다.

(2) 통일대박론과 중대제안의 '교감'과 2개의 악순환의 고리 끊기

박근혜 대통령이 1월 6일 신년 기자회견에서 '통일은 대박'이라고 밝히면서 통일담론이 되살아났다. 박 대통령의 통일대박론은 한편으로는 분단의 평화적 관리정책을 넘어 적극적인 개입정책을 통해서 통일을 조기에 달성하고 통일의 편익을 누리겠다는 의지로 해석할 수 있다. 다른 한편으로는 북한의 급변사태를 대비해서 통일준비를 서둘러야 한다는 뜻으로 볼 수도 있을 것

3) 장성택 처형 이후 북한이 남북관계 개선을 위한 분위기 조성을 강조하면서 남북관계 복원을 서두르는 것도 대중국 의존도 심화에 따른 주체·자주노선의 훼손을 우려하기 때문일 것이다.

4) 박근혜 대통령도 2014년 1월 6일 신년 기자회견에서 "앞으로 통일시대를 열어가기 위해 'DMZ 세계평화공원'을 건설하여 불신과 대결의 장벽을 허물고, '유라시아 철도'를 연결하여 한반도를 신뢰와 평화의 통로로 만든다면 통일은 그만큼 가까워 질 것입니다."라고 밝혀, 북방경제의 중요성을 인지하고 있는 것으로 보인다.

이다. 박 대통령은 우리나라가 "세계적으로 한 단계 더 도약하기 위해서는 남북한의 대립과 전쟁위협, 핵위협에서 벗어나 한반도 통일시대를 열어가야 만 한다"고 주장했다. 점차 한계에 도달해가고 있는 우리 경제의 새로운 성장동력을 통일에서 찾자는 주장이다. 북한에서 장성택 처형 이후 불안정성이 높아진다는 가설에 근거한 통일대박론이라면 북한 급변사태의 가능성을 높게 보고 이에 대비하자는 것으로 볼 수도 있다. 국정원장이 주장했다는 '2015년 통일론'과 이명박 대통령이 주장했던 '통일이 도둑같이 찾아온다'는 주장 모두 북한 급변사태론에 근거한 것이다.

지난해 북한이 3차 핵실험 이후 '말 폭탄'을 쏟아 붇다가, 연초부터는 '중대제안'을 내놓고 평화공세를 펴고 있다. 장성택 일파를 처형한 김정은 정권이 내부 위기를 해소하는 차원에서 대남도발을 할 가능성이 높다고 전망했던 우리 정부 당국은 북한의 평화공세를 위장평화공세로 보고 경계심을 늦추지 않고 있다. 이에 대해 북한은 연일 '중대제안'의 진정성을 강변하면서 "색안경을 끼고 보지 말아야 한다"고 주장하고 있다. 과연 북한이 연초부터 중대제안을 통해서 강조하고 있는 남북관계 개선을 위한 분위기 조성 차원의 비방중상 및 군사적 적대행위 중지, 핵재난 방지를 위한 상호조치 주장에 진정성이 있는지를 검토해 봐야 할 것이다. 장성택 처형을 계기로 북한체제의 불안정성이 높아졌다고 보는 쪽에서는 위기해소와 체제결속 차원에서 대남도발을 감행할 가능성이 높다고 전망했다. 장성택 숙청을 김정은 친정체제 강화로 보는 쪽에서는 북한이 대남도발을 감행하기 보다는 대외적인 유화움직임을 보일 가능성 높다고 내다 봤다. 지금까지의 북한 움직임은 후자 쪽에 가깝다.

북한이 김정은 제1비서의 결단임을 강조하면서 평화공세를 펴는 데는 이전과 다른 몇 가지를 발견할 수 있다. 첫째, 과거처럼 일시적인 국면전환을 위한 평화공세라기보다 김정은 시대 새로운 남북관계 설정이란 차원의 큰 그림을 가지고 평화공세를 펴는 것으로 보인다. 중대제안에서 과거에 발견할 수 없는 선대 지도자들의 책임론을 제기하고 있다는 점을 주목해야 할 것이다. 1월 23일에 발표한 국방위원회 '공개서한'에서 "사상과 제도의 차이를 절대화하여 겨레와 민족의 소원을 외면한 채 대결만을 주도하여온 당국자들에게는 더 큰 책임이 있다"고 하여 남북한 당국자들 모두의 책임문제를 거론한 것이다. 과거 같으면 민족과 국토분열의 책임이 미국 등 외세와 남측 당국에게 있다고 했을 북한이 이번 중대제안에서 자기들 역대 지도자에게도 '대결의 악순환'을 끊지 못한 책임이 있다는 점을 시인한 것은 매우 이례적인 것이다. 중대제안의 진정성을 보이기 위해 선대 지도자들의 책임문제까지

거론하면서 무오류성이 보장된 선대 수령의 오류를 지적한 것으로 보인다. 김정은 시대 북한은 소모적인 분단체제의 모순을 극복하지 않고는 '자주통일과 통일번영의 새 시대'를 열기 어렵다고 보고 선대 지도자가 끊지 못한 대결의 악순환의 고리를 끊어 보겠다고 중대제안을 한 것으로 보인다.

둘째, 이번의 중대제안은 수세적 입장을 반영한 것으로 보인다. 지난해 봄만 해도 북한은 핵실험으로 얻은 자신감을 반영해서 미국에 전면대결전, 남한에 대해서는 전시상황을 선포하고 통일대전을 공언하는 등 공세적이었다. 하지만 올해 들어 남측에서 급변사태론과 통일대박론이 부각하면서 북한은 "크지 않은 우발적인 군사적 충돌도 순간에 전면전쟁으로 번질 수 있다"고 하면서 전쟁에 대한 두려움을 나타냈다. 미국 부시 행정부가 이란, 이라크, 북한을 '악의 축'으로 규정하고 반테러전쟁을 감행할 때와 유사한 형태로 북한은 현 정세를 전쟁위험이 매우 높은 것으로 보고 남북관계 개선과 민족공조로 핵전쟁을 막아내자는 수세적 입장을 보이고 있다.

셋째, 지금의 평화공세는 인민생활향상 공약을 실현하지 못했을 경우를 대비한 명분축적용일 수 있다. 북한의 중대제안을 우리 정부가 거부한 것은 핵과 관련한 악순환의 고리를 끊겠다는 의지가 확고하기 때문일 것이다. 핵실험→제재→협상→보상의 악순환이 지속되면서 북한이 '사실상 핵보유국의 지위'를 누리는 현실에서 핵과 관련한 진정성 있는 행동이 전제되지 않은 그 어떤 평화제안도 수용하기 어렵다는 것이 박근혜 정부의 원칙론이다. 그래서 우리 정부는 중대제안을 선전공세로 단정하고 거부의사를 분명히 했다. 북한은 무산시켰던 이산가족상봉행사를 재개하면서 진정성을 행동으로 보이려 한다. 평화로운 대외환경 조성에 실패하고 인민생활향상 약속을 실현하지 못할 경우 북한당국은 평화제안을 거부한 남측에게 책임을 전가하게 될 것이다.

결국 중대제안은 북한이 핵과 관련한 '새로운 중대제안'을 할 때까지 진정성을 확인하기는 어려울 것이다. 북한이 진정으로 대결의 악순환의 고리를 끊고 평화번영을 누리려면 핵과 관련한 악순환의 고리를 함께 끊어야 한다. 통일대박론과 중대제안의 진정성을 확인하고 두 개의 악순환의 고리를 끊기 위해서는 고위급 당국대화와 6자회담 재개가 불가피하다.

Ⅳ. 이산가족상봉 이후 남북관계 전망

우여곡절 끝에 이산가족 상봉행사를 무사히 마침으로써 남북관계 복원의

첫 관문을 지났다. 북한은 남측이 요구한 남북관계 복원의 첫 단추를 끼우는 데 '통 큰 양보'를 하고 신뢰를 보였으니, 다음은 남측이 상응하는 조치를 취할 것으로 요구할 가능성이 높다. 우선 남측이 북한의 '좋은 행동'에 대한 보상차원에서 구제역 방역지원을 위한 실무접촉을 제안하고 북한의 반응을 지켜보고 있다.

북측이 중대제안 등을 통해서 구상하는 새로운 남북관계는 상호비방 중상과 적대적 군사행동을 중지하는 등 '대결의 악순환의 고리를 끊자'는 것이다. 하지만 남측은 핵과 관련한 악순환의 고리를 먼저 끊어야 '비전코리아 프로젝트를 가동해서 한반도 경제공동체를 건설'할 수 있다는 입장이다. 박근혜 대통령은 안보와 억지를 바탕으로 "비핵화 진전에 따라 상응하는 정치·경제·외교적 조치를 취하겠다"고 밝힌 바 있다.

이산가족상봉 이후 북한은 상호 비방중상 중단에 합의한 고위급합의 이행을 촉구하면서 금강산광광사업재개, 쌀과 비료 등 인도적 대북지원, 천안함 사태로 취해진 5·24조치 해제 등 남북관계의 전면 복원을 요구하게 될 것이다. 하지만 우리 정부는 비핵화와 관련한 진정성 있는 행동과 천안함-연평도 사태에 대한 책임있는 조치 등을 요구하면서 유엔차원의 제재와 5·24조치 등으로 대규모 대북지원과 경협확대에 난색을 보일 가능성이 높다. 남측은 당분간 유엔 제재에 동참하면서 남북관계 진전 상황에 따라 5·24조치의 단계적 완화를 모색할 것이다. 당장은 이산가족 생사확인, 서신교환, 대면상봉 및 화상상봉 등을 포함하는 이산가족상봉의 정례화를 추진하면서 인도적 대북지원을 늘려나가는 방식으로 인도적 문제 해결에 집중할 가능성이 있다.

올해 들어 박근혜 대통령이 통일대박론을 펴면서 '통일준비위원회' 발족을 추진하는 등 우리 경제의 성장동력을 남북관계와 통일에서 찾고자 하는 시도는 바람직하다. 박근혜 대통령이 취임 1주년을 맞아 경제혁신 3개년 계획을 발표하는 자리에서 통일준비위원회 발족을 함께 발표한 것에서도 남북관계 복원과 통일이 가져다줄 경제적 편익의 중요성을 인식하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 하지만 이러한 구상을 구체화하려면 역대 정부가 풀지 못한 북핵문제와 이명박 정부 시기 일어난 남북사이의 여러 불미스런 사태를 풀어야 한다.

양 당국의 최고지도자의 뜻을 반영해서 직접 담판하는 남북고위급접촉 창구가 개설됨으로써 남북현안의 포괄적 해결의 대화 틀은 마련됐다. 하지만 지금까지 남북관계 발전을 제한해 왔던 북핵문제와 관련한 진전이 없을 경우 남북관계의 획기적 진전은 어려울 것이다. 지금까지는 통일대박론과 중대제안이란 거대담론에 공감대가 형성돼서 이산가족상봉이란 첫 결실을 거뒀

지만 앞으로 남은 과제는 북핵과 관련한 악순환의 고리와 대결의 악순환의 고리를 동시에 끊기 위한 포괄적 평화협상을 추진하는 것이다. 새로운 포괄적 평화협상은 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상을 연결해서 여러 갈래의 양자협상과 다자협상을 추진해야 할 것이다. 역내 국가들 사이의 과거사 및 영토문제로 일본의 적극 동참이 어려운 조건 등을 감안해서 남북미 3자 또는 중국을 포함하는 4자 평화협상을 서둘러야 할 것이다. 분단 70년이 되는 내년을 계기로 정전질서가 평화질서로 전환되기 위해서는 지금 서둘러도 빠르지 않을 것이다.

3월과 4월 한미군사연습이 지속되고 6월 지방선거 일정을 감안한다면 올 상반기 남북관계의 획기적 진전을 낙관하기는 어려울 것이다. 그럭저럭 시간을 보내는 동안에도 북한의 핵과 미사일 능력이 향상되는 것은 문제다.

Ⅴ. 맺음말

박근혜 정부가 통일대박론을 실현하려면 첫째, 이명박 정부가 추진해 왔던 기다리는 정책에서 적극적 개입을 통한 북한변화 전략으로 대북정책의 방향을 수정해야 한다. 장성택 숙청 이후 다시 급변사태론이 고개를 들고 있다. 그 가능성을 배제할 수 없지만 급변사태에 초점을 맞춰 대북정책을 추진할 경우 남북관계 복원은 어려울 것이다. 설령 김정은 정권이 무너진다고 해도 군부 등 대체 세력이 정권을 이어갈 가능성이 높다. 김정은 정권이 무너진다고 해도 체제와 국가가 소멸될 가능성은 희박하다고 봐야 할 것이다. 그렇다면 적극적 개입을 통한 북한 사회주의 체제변화를 추동할 시민사회가 확장할 수 있는 노력을 지속해 나가야 할 것이다.

둘째, 이명박 정부가 추진해 왔던 '선핵폐기론'을 수정해야 한다.[5] 미국 오바마 행정부가 폈던 전략적 인내정책과 함께 기다리는 정책은 북한 핵능력의 향상을 방치하는 결정적 오류를 내포하고 있다. 북한이 붕괴하면 핵문제도 자연스럽게 해결된다는 논리로 기다리는 전략으로 일관했지만 북한은 붕괴되지 않았고 핵능력만 향상되는 부작용을 초래했다. 박근혜 대통령이 신년 기자회견에서 "북한 핵능력의 고도화를 차단하고 북핵의 완전한 폐기를 위

5) 퇴임을 앞둔 이명박 대통령은 3차 핵실험 직후인 2013년 2월 15일 "(북한) 정권이 바뀌고 무너지기 전에 핵을 포기할 것이라고 기대할 수 없다", "북한 정권과의 협상이나 대화로 핵을 포기시킬 수는 없다"고 주장했다. 이 대통령이 '북한 정권 붕괴'를 언급한 것은 3차 핵실험으로 북한 핵무장이 돌이킬 수 없는 단계에 이르렀다는 현실 인식을 반영한 것이다. 『조선일보』, 2013년 2월 16일.

한 다양한 방안을 모색하겠다"고 밝힌 대목을 주목해야 할 것이다. 완전한 폐기로 가기 전에 중간단계로 핵능력 고도화 차단을 언급한 것은 선핵폐기론의 문제점을 인식하고 '선 핵동결 후 핵폐기'의 수순을 밝힌 것으로 볼 수 있을 것이다. 그렇다면 북핵능력 향상을 막기 위한 대책을 서둘러 마련해야 할 것이다.

끝으로, 통일대박론을 실현하려면 국민적 합의에 기초해서 통일정책을 적극화 해나가야 할 것이다. 우리 정부의 공식적인 통일방안은 민족공동체 통일방안으로, 화해협력→ 남북연합→ 1민족 1국가의 통일국가 완성을 점진적이고 단계별로 이룩하는 것이다. 급변사태 가능성은 늘 상수로 놓고 대비해야 하지만 급변사태가 일어나지 않을 것에 대비한 통일노력을 지속해야 한다. 중간단계로 남북 경제연합을 실현한다면 이 또한 대박이기 때문이다.

토론문

이산가족 상시 상봉체계 확립을 위한 대북 협상 추진 방향

정 성 장

세종연구소 수석연구위원

(출처 : 세종연구원)

『세종논평』 No. 283 (2014. 2. 20)

이산가족 상시 상봉체계 확립을 위한 대북 협상 추진 방향

정성장 (세종연구소 수석연구위원)
softpower@sejong.org

그동안 여러 차례의 우여곡절을 겪은 끝에 마침내 오늘 3년 4개월 만에 남북 이산가족 상봉이 금강산에서 시작되었다. 그런데 유감스럽게도 현재와 같은 이벤트식 상봉 방식으로는 이산가족의 상당수가 단 한 번도 북한의 가족을 만나지 못하고 사망하게 될 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 이산가족 상시 상봉체계 구축을 위한 남북한 당국의 노력은 매우 미흡한 실정이다.

이산가족 상시 상봉이 이루어지지 못하는 가장 중요한 이유는 상봉이 체제에 부정적 결과를 초래할 것을 우려하는 북한 당국의 소극적 태도에 있다. 물론 역대 한국 정부도 그런 북한을 설득해 상시 상봉을 이루어내기 위한 적극적인 노력을 기울였다고 보기는 어렵다. 현재 한국 정부는 "남북대화 재개 시 전면적 생사확인 및 서신교환, 상봉정례화, 상시방문 및 고향방문 등이 이루어질 수 있도록 노력"하겠다는 추상적인 답변만을 하고 있을 뿐 이산가족 상시 상봉체계 구축을 위한 분명한 목표와 구체적인 협상 전략을 제시하지는 못하고 있다.

현재 이산가족 생존자의 11.1%가 90세 이상이며, 80세 이상만도 52.8%를 차지한다. 2003년 이후 사망자 수는 매년 평균 약 3,800명에 달한 반면 상봉자 수는 1,800명에 불과하다. 매년 평균 상봉자 수가 사망자 수에 훨씬 못 미치는 것이다. 그런데 현재 당국 차원의 상봉 이산가족 선정은 '고령자 우선' 방식이 아니라 '추첨' 방식이어서 90세 이상의 고령 이산가족의 상당수가 북한의 가족을 만나지 못한 채 사망할 가능성이 높다. 그러므로 상봉 이산가족 선정은 현재의 '추첨' 방식이 아니라 '고령자 우선' 방식으로 바뀌어야 할 것이다. 특히 상대적으로 기대여명이 적은 90세 이상 이산가족의 상봉부터 추진하고, 그 다음에 80세 이상 이산가족의 상봉을 진행하는 방식으로 전환

하는 것이 바람직하다. 현재의 이산가족은 사망률과 평균기대여명으로 보아 약 20~24년이면 대부분 사망하고, 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 것으로 전망되고 있다.

<표> 이산가족 생존자 현황 (연령별)

구 분	90세이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세이하	계
인원수(명)	7,952	29,823	20,483	7,599	5,646	71,503
비율(%)	11.1	41.7	28.7	10.6	7.9	100

자료: 「이산가족정보통합시스템」 이산가족 등록현황 (2014.1.31 현재)

현재의 모든 생존자들이 향후 생애 한번이라도 상봉하기 위해서는 매년 상봉 규모를 7,000명 이상으로 늘려야 하며, 70세 이상 고령자의 경우에는 10년간 매년 6,000명 이상 상봉해야 한다. 이 같은 상황에서 설이나 추석 명절을 계기로 남북 각기 약 100명씩의 이산가족 상봉 대상자 명단을 교환해 상봉을 진행하는 방식으로는 전체 이산가족이 생애 한번이라도 상봉할 기회를 가지는 것이 불가능하다. 따라서 한국 정부는 최근에 이루어진 '남북 고위급 접촉' 채널을 적극적으로 활용해 향후 고위급 접촉에서 북한에게 매년 최소한 7,200 이산가족의 상봉을 요구해야 할 것이다. 매년 7,200 가족의 상봉이 이루어지기 위해서는 매달 600 가족 정도의 상봉이 필요하고, 매달 600 가족의 상봉이 이루어지기 위해서는 매일 약 20 가족의 상봉이 이루어져야 한다.

매년 7,200 이산가족의 상봉은 경제력 측면에서 대남 열세에 놓여 있는 북한에게 매우 큰 부담이 될 수밖에 없을 것이다. 그런데 북한은 현재 부족한 외화 획득과 경제개발구에의 남한 투자 유치를 위해 금강산관광 재개와 5·24 조치 해제를 희망하고 있다. 따라서 이산가족상봉 규모의 확대 및 상시화에 대한 북한의 협조 정도에 따라 금강산관광 재개와 5·24조치의 단계적 해제를 결정한다면 이산가족상봉에 대한 북한의 보다 적극적인 협조를 이끌어내는 것이 가능할 수 있다.

이산가족 상봉 규모를 확대하기 위해서는 지금처럼 설이나 추석 명절 등을 계기로 이산가족 상봉을 진행하는 방식이 아니라 매일 일정한 수(예를 들어 20 가족 정도)의 이산가족 상봉을 지속적으로 진행하는 방식으로 전환하는 것이 필수적이다. 이산가족 상봉 규모 확대를 위해 북한의 해당 인력 확

보 및 이산가족 조사 등 준비기간이 필요하다면, 첫 달에는(예를 들어 금년 5월이나 6월부터) 매일 여섯 가족의 상봉으로 시작해, 그 다음 달에는 매일 여덟 가족, 그 다음 달에는 매일 열 가족이 상봉을 진행하는 방식으로 단계적으로 상봉 규모를 확대해가는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

이산가족 상봉 규모를 확대하기 위해서는 정부의 적극적이고 강력한 의지가 무엇보다도 중요하다. 이산가족 상봉의 상시화(매일 상봉 행사 진행)가 이루어지고 상봉 규모가 현저하게 확대되면, 신규 상봉뿐만 아니라 재상봉의 기회도 제공, 확대해야 한다. 재상봉의 규모 확대에 비례해 한국 정부는 북한에 비료나 농기구, 자전거 등의 지원을 제공하는 것이 바람직할 것이다.

이산가족 상봉의 확대를 위해 무엇보다도 중요한 것이 생사 확인이므로, 생사확인 건수에 따라 북한에게 일정한 보상을 제공하는 방안도 검토할 필요가 있다. 그리고 이산가족 간 서신교환도 정례화 및 확대될 수 있도록 서신 교환 건수에 따라 북한에게 보상을 제공하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이산가족 상봉의 확대를 위해 북한에게 꼭 경제적으로 보상해야 하느냐고 지적하는 사람도 있을 수 있지만, 현실적으로 경제적 인센티브 제공 외에 상봉의 확대를 실현할 수 있는 방법은 없을 것이다.

북한은 경제적 보상이 주어진다고 해도 이산가족 상봉의 확대 및 서신 교환 정례화에 대해 큰 부담을 가지겠지만, 이산가족의 한을 풀어주기 위해 모든 노력을 기울이는 것이 대한민국 정부의 당연한 의무이다. 이산가족 상봉 문제를 해결하기 위해 정부가 보다 적극적이고 강력한 의지를 가지고 북한을 설득할 때 국민들은 정부의 그 같은 노력에 대해 박수를 보낼 것이다.