제6차 UCOK 학술회의

올바른 남북관계를 구현하기 위한 실효적 방안

□ 일시 : 2023. 6. 20.(화) 13:20

□ 장소 : HJ 비지니스센터

□ 주최 : (사)한국통일협회

사단법인 한국통일협회
UCOK Unification Council of Korea

제6차 UCOK 학술회의

<프로그램>

시간	내용
12:40-13:20	등록
13:20-13:50	**개회식** ※진행 : 김영도 사무총장
13:20-13:30	개회인사 : 정세현 한국통일협회 회장
13:30-13:50	키노트스피치 : 홍양호 전 통일부 차관
14:00-15:10	**제1세션(담대한 구상 이행 본격화)**
	사회 : 최영준 전 통일부 차관
	발제 : 임병철 한국통일협회 이사
	토론 : 양창석 선양하나 한국본부 대표
	김수일 통일안보전략연구소 통일전략센터장
	오충석 한국통일협회 운영위원
15:20-16:30	**제2세션(남북관계 정상화 추진)**
	사회 : 이창열 AP글로벌센터 중국센터장
	발제 : 이찬호 변호사
	토론 : 권영경 한국통일협회 부회장
	김중태 남북물류포럼 부회장
	김충환 남북사회통합연구원장
	정준희 한국통일협회 운영위원
16:40-17:50	**제3세션(북한주민의 인권 향상)**
	사회 : 이덕행 고려대 특임교수
	발제 : 이금순 통일연구원 선임연구위원
	토론 : 강석승 남북장애인교류협회 회장
	김석규 한국통일협회 운영위원
	오종문 코리아연구원 연구위원

목 차

키노트 스피치

■올바른 남북관계를 구현하기 위한 실효적 방안 ····· 7

· **홍양호**(전 통일부 차관)

발 제

■담대한 구상 이행 본격화 ····· 26

· **임병철**(한국통일협회 이사)

■남북관계 정상화 추진 ····· 42

· **이찬호**(변호사)

■북한주민의 인권 향상 ····· 51

· **이금순**(통일연구원 선임연구위원)

키노트 스피치

올바른 남북관계를 구현하기 위한 실효적 방안

홍양호(전 통일부 차관)

오늘 한국통일협회가 주관하는 '제6차 UCOK 학술회의'가 개최된 것을 매우 기쁘게 생각한다. 한때 정부에서 통일업무를 직접 담당했던 분들이 퇴직 후에도 과거 통일부 재직중에 남북관계 현장에서 쌓았던 다양한 경험을 바탕으로 남북관계 진전과 한반도 통일을 위해 머리를 맞대어 최근의 남북관계를 진단하고 여러 가지 정책대안을 모색해보고자 한 자리에 모인 오늘 학술회의는 매우 의미있다고 본다.

그런데 남북관계가 오랫동안 단절되고 대결구도가 지속되고 있을 뿐 아니라 앞으로도 쉽사리 남북관계의 물꼬가 트일 기미가 보이지 않는 작금의 현실을 목도할 때 답답한 마음 금할 수가 없다. 이러한 비관적인 남북관계 상황이 전개되고 있는 것은 과거 남북관계가 활성화되었을 때의 통일정책의 환경과 완전히 다른 정책환경이 전개되고 있고 이것이 장기화될 가능성이 있기 때문이다. 지금은 한반도를 둘러싸고 있는 주변정세가 신냉전 구도로 전개되고 있고, 북한의 끊임없는 핵·미사일 능력 고도화로 인한 국제적인 대북제재 레짐이 유지되고 있으며, 북한의 3대 김씨왕조세습체제 고착화로 인해 북한에서의 올바른 변화가 이루어지지 않고 있다, 또한 이와 같은 남북관계 진전에 불리한 정책환경이 가까운 시일 내에 쉽사리 해소될 것 같지 않은 데 심각한 문제가 있다.

그럼에도 불구하고 남북관계의 진전과 발전, 한반도의 평화 정착 그리고 궁극적인 한반도의 평화통일을 실현시켜 나가는 일은 분단국가에 살아가고 있는 우리 시대의 역사적 사명이다. 이와 같은 당위적 측면 뿐 아니라 또한 한반도의 평화와 번영 및 통일은 우리에게 정치·경제·사회·문화 등 다양한 분야에서 총체적인 이익을 가져다주는 공리적 측면이 분명히 있다고 판단한다.

과거 남북관계 변천사를 돌이켜 볼 때 쉽게 그리고 순탄하게 이루어진 것은 결코 그리 많지 않았다. 남북관계 진전과 중단 그리고 후퇴, 남북간 교류협력과 군사적 충돌, 한반도 위기의 순간 등 우여곡절이 많았다. 우리의 남북관계 진전 및 통일에 대한 열렬한 소망과 의지, 그리고 노력이 있었기 때

문에 어려운 장애 요인들을 극복해올 수 있었다. 그러한 점에서 현재 상황이 어렵더라도 우리는 과거의 남북관계 변천 과정을 되살펴보면서 다시 한번 여러 가지 방법을 모색해보고 도전과 극복을 시도해 보아야한다고 생각한다. 그리고 다시 새로운 남북관계의 물꼬를 트고 우리의 통일 및 대북정책의 목표를 실현하기 위하여 과거의 문제점을 시정하고 올바른 남북관계를 정립하여 지속가능한 남북관계의 구도를 만들어가야 한다고 생각한다. 이를 바탕으로 한반도 평화와 번영, 그리고 궁극적인 평화통일을 실현시키는 기반을 하나 하나 구축해 나가야한다.

올바른 남북관계를 구현하기 위한 실효적 방안을 모색하기 전에 남북관계·통일문제의 구조적 특성, 남북관계·통일문제에 영향을 주는 요인, 그리고 과거 남북관계에 있어서의 중요한 문제점, 최근 남북관계 및 한반도 정세의 진단 등을 종합적으로 살펴본 후 본 발표주제에 대한 방안을 제시해보려고 한다.

1. 남북관계 · 통일문제의 구조적 특성

남북관계나 통일문제는 구조적으로 복잡한 성격을 갖고 있어 이 문제를 풀어나가는 것이 결코 만만치 않다고 생각한다. 우선 통일문제는 제로섬적 성격을 갖고 있다. 한반도에 있어서 정통성에 관한 문제가 있고 통일의 실현은 결국 한쪽에 의한 제로섬적 결과를 가져 오기 때문에 남북한 어느 한쪽도 양보할 수 없는 문제이다. 그래서 이판사판의 치열한 체제 경쟁이 진행될 수 밖에 없으며, 특히 북한의 김씨왕조세습체제는 정권적 차원에서도 통일문제나 남북관계에 있어서 결코 남한의 입장에 승복할 수 없는 문제이다. 북한은 남북관계에 있어서 군사적 모험주의 시도 등 필사적인 성향을 갖고 있다.

둘째, 남북관계는 상황의 이중성적 측면이 있다. 6.25 전쟁 등 북한의 군사적 도발 등으로 남북관계는 대적(對敵)적인 요소가 기본적으로 자리를 잡고 있다. 그럼에도 통일을 추진하기 위해서는 민족적 관점에서 우리는 북한을 통일을 향한 동반자로 생각하지 않을 수 밖에 없다. 그래서 북한을 동반자로 생각하고 남북대화나 협력을 꾸준히 추진해 왔다. 북한은 적과 동반자의 이중성을 갖고 있다. 그런데 남북관계의 이와 같은 성격을 균형적으로 계속 가져간다는 것은 쉬운 일이 아니다. 북한이 군사 도발을 우리에게 지속적으로 해올 경우에는 북한을 적으로 생각할 수밖에 없다. 어느 나라도 외부로부터 군사적 공격을 받을 경우 안보가 최우선의 국가목표 또는 핵심적으로 지켜야 할 국가이익(core value)이 된다. 또한 상대방이 우리보다 더 우위의 군비를 증강시킬 경우에 상대방에 군사적으로 열세에 놓이지 않기 위해 상호간

에 군비경쟁을 할 수 밖에 없는 것이 안보 현실이다. 이와 같은 상황에서는 국가는 안보정책을 최우선시 할 수 밖에 없다. 이것을 남북관계에 대입하면 남북한간에 심각한 안보 위기가 온다면 통일정책이나 남북교류협력정책이 설 자리가 약해질 수밖에 없다. 그러면 통일·대북정책과 안보정책이 부조화 될 수밖에 없다. 남북관계 진전이나 통일을 위해서는 군비통제 등 평화정착을 통해 양 정책간에 선순환이 되어 조화롭게 진전되어야 하는데 현실적으로 결코 쉽지 않은 일이다.

셋째, 남북관계를 비롯한 한반도 문제는 기본적으로 남북한 당사자가 주도적으로 해결해 나가야 할 문제이지만 한반도의 지정학적 위치 때문에 한반도에 전략적 이해관계를 갖고 있는 주변국가들과의 관계도 무시할 수 없는 구조를 갖고 있다. 한반도 문제의 국제적 측면이 있어 남북관계는 남북한간 '일 대 일 게임'이 아니라 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국가와의 '다면 게임'적 성격도 있어 복잡한 성격을 갖고 있다. 결국은 남북관계나 한반도 문제, 나아가 통일문제는 국제정세의 영향을 많이 받을 수밖에 없는 구조이다.

넷째 남북한의 정치체제 차이 때문에 상대방에 대한 정책수단에 차이가 있다. 공산체제인 북한은 목적이 수단을 정당화할 수 있다는 공산혁명 논리에 따라 무력 사용 등 비평화적 방법과 평화적 방법을 정책수단으로 모두 사용하고 있다. 이에 반해 자유민주체제인 남한은 기본적으로 평화적 방법만 정책수단으로 사용할 것을 요구하고 있다. 무력 사용 등 비평화적인 방법은 내부적으로 용납이 어려운 구조이다. 따라서 남한은 북한보다 남북관계나 통일문제를 다루는 데 있어서 상대적으로 정책수단에 제약을 받고 있다. 그래서 남한이 북한과 상대하는데는 어려운 점이 있다.

2. 남북관계 · 통일문제에 영향을 주는 요인

남북관계·통일문제에 영향을 주는 요인은 다양하다. 지속적으로 영향을 주는 요인도 있고 일정 기간 영향을 주는 요인도 있다. 또한 영향 요인간에 상호 같은 방향으로 작용을 하는 것도 있고 반대 방향으로 작용을 하는 것도 있다. 그동안 남북관계 변천을 통해 주요하게 영향을 미친 요인은 다음과 같다.

먼저 한반도에 있어서 정통성의 문제는 기저에 항상 깔려 있으면서 남북관계나 통일문제에 영향을 미치고 있다. 1945년 해방 후 1970년 초 남북 상호간 실체를 인정할 때까지는 남북한은 서로 상대방에게 정통성문제를 가지고 강하게 행동으로 표출하였다. 북한의 김일성 정권은 남한은 미제의 식민지라면서 '해방과 혁명' 대상으로 6.25 전쟁이나 '남조선 공산혁명'을 시도하였다.

이승만 정부는 남한이 한반도에서 유일한 합법정부이고 북한은 불법 집단이기 때문에 북진무력통일을 시도코자 하였다. 그 결과 남북관계는 대화 없는 적대적 대결관계로 전개되었다. 그러다가 1970년대 초 데탕트 분위기에 편승하여 남·북한은 서로의 실체를 인정하고 대화 있는 대결관계로 전환되었다. 그 이후 남북관계는 한반도에 있어서 정통성문제는 기저에 깔려 있지만 상대방에게 외부 행동으로 표출되는 것은 점차 줄어들고 대내적으로만 규범적 조치를 통해 강조되는 양상을 띠었다.

두 번째로 남북관계는 국제정세의 변화에 많은 영향을 받았다. 60년대까지 냉전시대는 남·북한은 각자 자유진영과 공산진영의 틀 내에서만 움직이면서 남북관계는 적대적 대결관계를 유지하였다. 그러다가 70년대 전후를 기점으로 미·중간의 데탕트에 영향을 받아 당국간 남북대화를 통해 '7.4 공동성명'을 발표하는 등 대화있는 대결시대, 적대적 공존관계로 접어들었다. 80년대 말 전후로 공산권의 몰락으로 인한 탈냉전시대에 남북관계는 당국간 대화를 통해 1991년 '남북한 기본합의서'와 '한반도 비핵화 공동선언'을 체결하면서 새로운 관계로 발전하였고 민간 차원의 남북교류협력이 본격화되기 시작하였다. 2000년 '6.15 공동선언'과 2007년 '10.4 선언'으로 남북관계는 더욱 활성화 되었다. 협력적 공존관계가 진행되었다. 그러다가 2020년대 들어 신냉전시대가 접어들면서 남북관계도 후퇴하고 전면 단절되는 대화 없는 대결의 시대로 회귀하였다. 구체적인 시기마다 다른 요인들이 작용하여 일정기간 다른 양상도 보이기도 하였지만 대체로 냉전시기 → 데탕트시기 → 탈냉전시기 → 신냉전시기의 국제정세의 변화에 영향을 받아 남북관계는 변천되었다.

셋째는 남·북한 국력의 차이도 남북관계에 영향을 미쳤다. 상대방보다 국력이 우위에 있는 쪽이 열세에 있는 상대방에 대해 공세적인 입장을 취하였다. 60년대까지 국력이 우위에 있었던 북한이 남한에 대해 남북교류 제의 등 공세적인 입장을 취하였고 열세에 있었던 남한은 남북교류에 소극적인 태도를 보이는 등 방어적인 입장을 취하였다. 남북한 국력이 비슷하기 시작한(1972년 남·북한의 1인당 GNP는 312$) 1970년대부터는 상호 대등한 입장에서 체제 경쟁을 하면서 당국간 남북대화를 추진하였다. 그러다가 1980년대 중반 이후 남한의 국력이 북한보다 훨씬 우위에 서면서 남한이 남북관계에 있어서 공세적인 입장을 취하였다, 북한은 체제 방어적인 차원에서 당국간 남북대화를 하면서 선별적으로 전략적이나 실리적인 차원에서 남북관계를 활용하였다. 그러면서 북한체제 강화를 위한 시간벌기 차원에서 남북관계를 이용하기도 하였다.

넷째는 남·북한의 정권의 변동이 남북관계에 영향을 미쳤다. 남한의 경우

보수정권과 진보정권의 교체에 따라 대북정책의 성향이 달라져 남북관계에도 영향을 미치는 요인이 되었다. 대체로 보수정권은 원칙 있는 대북정책을 강조하면서 안보를 중시하는 가운데 실사구시적인 방법을 모색하였다. 이에 반해 진보정권은 유연한 대북정책을 강조하면서 교류협력을 중시하면서 포용적인 방법을 모색하였다. 이러한 기본 입장은 북핵문제를 해결하는 방법에 있어서 보수정권은 '핵과 경협의 연계' 정책을 구사하였고 진보정권은 '핵과 경협의 병행' 정책을 구사하였다. 그 결과 남북관계의 양상은 정권적 성격에 따라 달라졌다.

북한의 경우에는 김일성 정권 때는 공세적인 입장에서 '한반도 공산화전략'을 펼쳤다. '6.25 전쟁'을 통한 무력통일이나 '통일전선전술 방식의 남조선 공산혁명'을 통한 정치협상통일을 시도하였다. 이와 같은 방향 하에 당국간 남북대화와 민간차원의 남북교류협력을 추진하였다. 김정일 정권 때는 심각한 경제난으로 인해 '실리전략'차원에서 남한으로부터 경제적 실리를 획득하기 위해 남북관계를 적극 활용하였다. 북한이 필요로 하는 쌀, 비료, 전기, 원자재 등을 얻기 위해 당국간 남북대화나 민간차원의 남북교류협력을 이용하였다. 김정은 정권 때는 북한체제 방어 및 강화를 위해 '대남 군사우위전략'을 추진하였다. 우선 '경제 건설 및 핵무력 건설 병행전략'을 통해 핵무기 개발을 완성하고 난 후 '경제건설총집중전략'으로 전환하였다. 국제적 대북 경제제재를 해제하기 위해 최종적으로 핵을 카드로 미국과 빅딜을 하기 위해 남한을 중개역으로 미국에 접근하는 수단으로 당국간 남북대화를 이용하였다.

이와 같이 남북관계는 남·북한의 정권에 따라 다른 정책 성향이나 전략적 구도가 남북관계에 작용하고 있다는 것을 알 수 있다.

마지막으로 북핵 문제이다. 1980년대 말 북핵 문제가 이슈화되고 나서 그 이후 남북관계에 영향을 주는 요인으로 작용하였다. 북핵 문제가 발생하였던 초기 단계에는 남북관계가 진행되면서 북핵 문제를 해결하는 노력이 병행되었으나 시간이 갈수록 북핵 문제가 심각한 단계로 가면서 남북관계에 미치는 영향이 점차 커져갔다. 북한의 핵 개발이 고도화되면서 UN의 대북제재 레짐이 강화되고 이에 따라 남북관계는 국제적 제약을 받는 양상으로 전개되었다. 이러한 과정에서 남한의 정권의 성격에 따라 '핵·경협 연계' 정책이냐, 아니면 '핵·경협 병행' 정책이냐에 따라 남북관계에 미치는 정도는 차이가 컸다. 북핵 문제가 이슈화된 이후 남북관계는 북핵 문제를 해결하고자 하는 정책에 따라 남북관계가 연동되어 갔으며 결국에는 남북관계는 북핵 문제의 해결과정의 일환으로 되어버린 꼴이 되었다. 오늘날 남북관계의 주요한 결정 요인은 북핵 문제가 되어버렸다.

3. 과거 남북관계에 있어서 중요한 문제점

우리 정부는 한반도 통일을 위해 점진적·단계적, 평화적, 민주적 접근방법을 취해왔다. 기본적으로 남북간 교류협력·인도적 협력의 확대로 민족동질성 증대와 민족통일의 공감대 형성 그리고 북한의 변화, 남북간 군사적 긴장 완화와 북핵문제 해결 등 한반도 평화정착, 그리고 통일을 향한 중간단계로서의 남북연합을 통해 정치적 타결을 통한 통일국가 완성을 목표로 하였다.

이러한 통일정책의 구도 하에 역대 정부는 당시의 정책환경을 바탕으로 각자의 대북정책을 수립하여 현실적 노력을 다해왔다. “북방정책”, “3단계 통일정책”, “햇볕정책(화해협력정책)”, “평화번영정책”, “상생공영정책(비핵·개방·3000)”, “신뢰 프로세스”, “평화 프로세스”, “비핵·평화·번영의 한반도” 등 대북정책에 어떠한 명칭을 붙이던간에 역대 정부가 가장 전략적으로 실현코자했던 공통적 목표는 ‘북핵 문제 해결’, ‘남북교류협력의 실질적 확대’ 그리고 ‘북한의 올바른 변화 유도’라고 생각한다. 이 세 가지 중요 과제가 해결되어야만이 지속가능하게 남북관계를 진전시켜 나갈 수 있고, 한반도 평화를 정착시켜 나갈 수 있으며, 하나의 민족공동체를 완성해나가는데 기본적인 토대가 될 수 있다고 전략적으로 판단하였다. 물론 우리 정부가 원하는 자유, 민주, 인권, 복지가 구현되는 통일국가로 만들어가기 위한 것이었다. 이것은 인류 역사 변천의 올바른 방향으로 가는 길이고 우리 민족구성원의 행복과 통일국가의 평화번영을 보장하는 체제이기 때문이다.

그동안 역대 정부는 정상회담 등을 통한 top-down 방식이나 실무회담 등을 통한 bottom-up 방식, 유연한 포용정책이나 원칙있는 포용정책, 한반도 문제의 남북 당사자 해결이나 국제적 협력을 통한 해결, 포괄적 Big-deal이나 점진적 Small-deal, 강력한 대응과 책임자 처벌 요구나 저자세적 태도 등 할 수 있는 다양한 접근방법을 모두 시도하여 보았지만, 결과적으로는 우리가 달성코자하는 전략적 목표는 기대만치 또는 전혀 달성치 못했다는 것이 가장 본질적인 문제점이라고 할 수 있다.

북한은 30여년간 핵무기 원료 추출과 6차례의 핵실험을 통한 집요한 핵무기 개발로 이제 사실상 핵보유국가가 되었다(물론 불법적인 핵무기 개발로 국제제재를 받고 있지만). 그리고 ICBM, 중·단거리 미사일 등 다양한 미사일의 성능 고도화로 어떤 부문은 핵미사일을 실전 배치하는 수준까지 도달하였다.

북한은 우리가 추진코자하는 남북교류협력의 활성화가 북한정권 및 체제에 미치는 부정적 영향을 우려하여 북한에게 유리한 선별적 교류협력을 택하였다.

북한 체제를 선전하거나, 친북적 교류를 우선시 하거나, 북한에게 실리를 주는 교류협력을 선호하거나, 일회성 이벤트성이 되풀이되는 교류협력을 추진하였다. 그 결과 시급한 이산가족문제의 근본적 해결, 자유로운 인적교류, 지속가능한 제도적 교류 등을 이루지 못하였다. 동·서독간에 있었던 이산가족 재결합, 방송통신교류, 통행협정, 문화협정, 청소년 교류, 지방자치단체간 자매결연 등을 이끌어 내지 못하였다.

우리가 원하는 올바른 북한의 변화도 이끌어 내지 못하였다. 북한은 국제사회의 규범을 제대로 지키는 정상국가도 아직 못되었고, 중국이나 베트남처럼 완전한 경제 개혁·개방체제도 되지 못했으며, 여전히 주민들의 인권(정치·시민적 인권이던 경제·사회적 인권이던)을 심각하게 유린하는 인권탄압국가로 남아 있다. 물론 우리 정부가 나서서 북한의 민주화까지는 요구하지 않았다. 사회주의체제에서는 기본적으로 정치권력의 세습은 봉건주의의 잔재이기 때문에 기본적으로 용납될 수 없는 것이었다.

집요한 핵무기 개발과 폐쇄적 사회주의체제 고수는 본질적으로 북한의 김씨왕조세습체제에 기인한다고 본다. 수령체제로서의 김씨 정권 및 북한식 사회주의체제의 존속이 최고의 목표이기 때문에 사활적으로 이를 지킬려고 했기 때문이다.

역대 정부가 오랫동안 남북관계에서 위와 같은 전략적 목표를 달성하기 위해 다양한 대북정책을 추진하여 봤지만 결국에는 기대보다 못한 성과나 북핵처럼 실패를 하였다는 점이 본질적 문제점이라 할 수 있다. 다음은 본질적 문제점을 발생케 한 실행적 문제점은 무엇일까에 대한 개인적 소견을 드리고자 한다. 여기서는 주로 전략적 문제점과 협상행태상의 문제점을 살펴보고자 한다.

먼저 우리는 북한을 상대하면서 우리의 대북한 국력 우위에 자만감을 가지고 남북관계에서 낙관적 전망이나 북한에 대한 선의의 기대를 오랫동안 하였다고 본다. 80년대 후반부터 우리는 북한(심각한 경제난과 국제사회에서의 고립, 재래식 군사력의 열세)에 비해 우세한 국력(성공적 경제성장과 공산권과 수교 등 국제사회에서의 영향력 확대, 재래식 군사력의 우위)을 바탕으로 남북관계에서 공세적으로 접근하였다. 특히 90년대 중반 북한의 고난의 행군시절(200만～300만명 아사)을 우리가 목격하면서 북한에 대해 경제적 레버리지를 통해 우리의 대북 전략적 목표를 달성하고자 하였다. 북한의 어려운 경제난은 해소되지 않은채 계속 지속되고, 우리의 경제력은 계속 증대되고 있는 상황에서 우리는 대북 경제적 카드를 가지고 우리가 원하는 통일·대북 정책 목표를 충분히 달성할 수 있으리라고 낙관하였다. 그리고 우리가 민족적

동포애를 가지고 진정성을 갖고 북한을 도우고 설득하면 올바른 방향으로 변화하리라고 선의의 기대를 하였다.

그러나 북한은 김씨정권·북한체제 생존과 대남 열세 만회를 위해 남북관계를 이용하는 책략적이고 계산적인 접근을 하였다. 김일성은 80년대 말부터 공산권 붕괴 등 위기의 대외 환경에서 '체제생존전략'을 위한 시간벌기로 남북고위급회담을 활용하여 남·북한간 상호 군사적 무력도발 금지 등 체제보장을 확보하였다. 고난의 행군을 겪고 난 김정일은 남북정상회담 등을 통해 우리의 대북 포용정책(햇볕정책)을 역이용하여 남측으로부터 쌀, 비료, 전기, 원자재를 확보하는 수단으로 남북관계를 이용하는 '실리전략'을 택하였다. 김정일은 당면한 경제난을 회복하기 위해 상당 부분은 남측으로부터 획득하고 대내적으로는 '7.1 경제관리개선조치'을 통해 배급제 부분 폐지, 장마당 허용 등 현실적인 경제 자구 조치 등을 취하였다. 그러면서 한편으로는 '선군경제건설노선'을 추진하여 북한의 중요한 자원을 우선적으로 투입하여 핵개발 등 군사력 강화를 추진하였다. 겉으로는 남한에 유화적 입장을 취하여 대남 경제적 실리를 취하면서 속으로는 군사력을 몰래 강화하는 '이중 전략'을 취하였다. 김정은은 '대남 비대칭 군사력 우위 전략'을 추진하여 핵무기 개발에 성공한 이후 북핵 카드를 활용하여 미국과 담판하여 대북 경제제재를 해제하려는 목표를 갖고 있었다. 미국과의 협상 창구 마련을 위해 전술적으로 일단 남한을 중개수단으로 이용키 위해 남북정상회담을 활용하였다. 북한이 2019년 2월 미국과의 하노이 담판에서 실패한 후 남북관계를 헌신짝처럼 버렸다. 북한과 미국간의 중개 역할을 하였던 남한에 대해서 북한은 막말을 하면서 비난하는 등 대적관계를 선포하였다.

위에서 살펴본 것처럼 우리는 남북관계에 대해 낙관적 전망이나 북한에 대해 선의의 기대를 하였지만 최종적으로 돌아온 것은 북한이 우리를 역이용한 '위계전략'에 말린 꼴이 되었다. 물론 우리는 북한의 어려운 경제적 현실을 전략적으로 이용하여 우리의 대북 전략적 목표를 달성코자 하였으나 결과적으로는 이루지 못하였다. 북한은 자기의 전략적 목표를 달성하기 위해 남북관계를 수단적 도구로 이용하고 목표가 달성되거나 아니면 그들의 목표 달성에 도움이 되지 않는다고 생각하면 언제든지 남북관계를 버리는 카드로 이용하였기 때문이다.

두 번째는 첫 번째 문제점의 연장선상에서 북한은 남·북한간의 합의사항을 성실히 이행하지 않는 비정상적인 협상행태를 자주 보이고 있다. 남·북한간의 합의사항은 성실히 이행되는 것이 지속가능한 남북관계를 유지하고 발전적인 남북관계를 만들어 갈 수 있다고 본다. 그러나 북한은 그들의 전략적

목표와 협상전술에 따라 언제든지 남북합의사항을 준수하지 않는 것을 큰 문제로 여기지 않는다. 물론 북한은 책임 회피를 위해 우리 측에 책임을 전가하는 전술을 사용하였다. 이러한 북한의 합의사항 불이행으로 남북관계는 원점으로 되돌아가게 되고 과거의 출발점부터 다시 시작하는 것이 다반사가 되는 것이었다. 우리 측은 북한의 중요한 합의사항 불이행에 대해서는 때로는 강력하게 조치를 하여 북한 측이 합의사항을 이행토록 한 적도 있었다. 그러나 남북합의사항 불이행을 상습화하고 있는 북한 측에 대해 우리 측이 건건마다 강력한 조치를 취하게 되면 남북관계 진전에 지장을 준다면서 기록상으로 문제만 지적하거나 그냥 모른 체하면서 적당하게 넘어가는 것이 어쩔 수 없는 현실로 정착화되었다. 그러다보니 북한도 합의사항 위반에 대해 별다른 시정조치없이 넘어가 버리면서 자기들이 하고 싶은대로 하게 둠으로써 남북합의사항의 실행력이 떨어지게 되었다.

세 번째는 상호주의에 관한 문제이다. 상호주의는 상호 대등한 관계에서 호혜와 신뢰를 확보하기 위한 것이다. 그리고 상호간에 보다 깊은 관계로 발전해나가기 위한 것이다. 과거에 북한 측이 우리보다 경제적으로나 여러 가지 면에서 열세에 놓여 엄격한 상호주의를 이행하는 것이 쉽지 않은 문제인 것은 현실적으로 이해되는 측면이 있다. 그래서 남북협력이 진전되는 초기에는 '유연한 상호주의'로서 '비등가성 상호주의'가 대북정책의 추진 방법으로 적용되었다. 그런데 초기 단계에 남북관계의 물꼬를 트고 북한 측에 인센티브를 주기위해 유용성이 있는 '비등가성 상호주의'가 금과옥조처럼 되어 남북관계가 상당히 진전되거나, 북핵 문제 등으로 인해 심각한 안보위기가 도래했을 때도 경직되게 적용하려는 인식이 있었다. 일단 외형적 성과를 우선 얻기 위해 우리의 경제력을 철저한 효과성과 효율성을 무시한채 편리하게 사용한 측면이 있다. 그러나 때로는 안보문제와 관련될 때는 엄격한 상호주의가 필요할 때도 있고, 때로는 상호주의가 아닌 순수한 인도주의 차원에서 일방주의가 필요할 때도 있다. 우리는 과거 독일이 통일되기 이전에 서독이 동독에 우리보다 훨씬 더 많은 경제적 지원을 하였다면서 우리가 북한 측에 더 많은 경제적 지원을 해야 한다고 역설한 적이 있었다. 그러나 서독은 결코 동독에 일방적으로 경제적 지원을 하지 않았다. 서독은 이산가족 재결합, 동독의 정치범 석방 등 인권 개선을 위하거나, 동서독 교류협력 규모를 확대하거나, 동서독 경계선의 동독지역에 묻혀있는 지뢰나 자동격발장치를 제거하거나, 심지어 동독의 정치민주화를 요구하는 등 '접근을 통한 동독의 변화'라는 전략적 목표를 달성하기 위해 대동독 경제지원카드를 사용하였다. '전략적 상호주의'를 적용한 것이었다. 우리는 '북핵문제 해결', '남북교류협력의 실질

적 확대', '북한의 올바른 변화 유도' 등 전략적 목표를 달성하기 위해 '전략적 상호주의'를 엄격하게 적용하지 못함으로써 우리가 목표로 한 남북관계를 기대치만큼 진전시키지 못했다고 생각한다. 또한 정치군사적 상황에 관계없이 순수한 인도주의 사업은 변함없이 이행해나간다고 하였지만 정치군사적 상황에 민간차원의 인도적인 지원사업을 통제하기도 하였다. 상황과 사안에 따라 상호주의를 적절하게 변용시키지 않고 원칙 없이 임의로 사용하였다고 본다. '유연한 상호주의', '엄격한 상호주의' 및 '인도적 일방주의'를 포괄하는 '전략적 상호주의'를 구사했어야 했다고 본다.

지금까지 과거 남북관계에 있어서 본질적 문제점과 실행적 문제점을 살펴보았는데, 우리가 '북핵문제 해결', '남북교류협력의 실질적 확대' 그리고 '북한의 올바른 변화 유도'라는 전략적 목표를 달성하지 못한 것은 일차적으로 북한요인에 있다고 본다. 북한은 자기의 상황 판단에 따른 전략적 목표 달성을 위해 남북관계를 오로지 수단으로 이용하였고 그로 인해 남북합의사항의 불이행을 상습화하였기 때문이다. 그 결과 남북한 합의사항의 이행을 통한 지속가능하고 발전적인 남북관계를 유지하지 못하는 결과를 초래했다. 그리고 우리는 북한에 대해 서독처럼 '전략적 상호주의'를 엄격하게 적용하지 못함으로써 많은 대북 경제적 지원을 하였지만 우리가 추구하는 전략적 목표를 기대만큼 달성하지 못하였다.

우리는 남북관계나 통일문제를 생각할 때 '뜨거운 가슴과 차가운 머리'를 동시에 가져야 한다고 얘기한다. 결과적으로 남북관계의 현실을 볼 때, 남한은 '뜨거운 가슴'쪽이 더 많았고 북한은 '차가운 머리'쪽이 더 많았던 것 같다. 더 구체적으로 말한다면 남한은 '순진한 뜨거운 가슴'을, 북한은 '책략적 차가운 머리'를 보다 많이 가지고 남북관계에 임했던 것이 아닌가 생각한다.

4. 최근 남북관계 및 한반도 정세 진단

2017년은 한반도에 '화염과 분노'의 안보 위기가 고조되었다. 그러다가 2018년 2월 개최된 평창동계올림픽에 북한이 참가한 것을 계기로 '한반도의 봄' 기운이 다시 돌아왔다. 2018년 남북정상회담을 통해 '판문점선언'(4.27), '평양선언'(9.19), 미북정상회담을 통해 '싱가폴성명'(6.12)이 채택되면서 남북관계는 앞으로 획기적으로 활성화되고 발전해 나갈 것으로 부푼 기대를 가지게 되었다. 그러나 2019년 2월 하노이 회담에서 미북간에 협상이 완전 결렬됨으로서 남북관계는 벼랑 끝으로 다시 떨어지게 되었다. 북한 김정은 위원장은 영변 핵단지 폐기라는 북핵카드로 해서 대북경제제재 조치를 완전히 해제하

려고 야심찬 딜을 시도했으나 미국 트럼프 대통령의 보다 높은 거래 요구 수준(+a)에 미치지 못하여 협상은 완전히 결렬되었다. 북한은 미국과의 협상에서 참패를 당한 후 그 화풀이 또는 책임을 남한쪽으로 돌렸다. 그리고 남북관계를 전면 단절시키고 나중에는 대적관계를 선포하였다. 2020년부터 발생한 세계적 코로나-19 전염병으로 남북관계는 물리적으로도 더욱 봉쇄될 수밖에 없는 상황이 되었다.

김정은의 대미 협상 실패로 말미암아 북한은 '새로운 길'을 걷기로 결정하고 '자력갱생의 정면돌파전'을 전개하였다. 군사적으로 핵·미사일 성능 고도화로 올인하면서 미래에 대비하는 양상으로 나타났다. 특히 '국방과학 발전 및 무기체계 개발 5개년 계획(2021-25)'을 수립하고 '5대 전략무기(극초음속 미사일, 고체연료 ICBM, 핵잠수함 및 SLBM, 군사위성, 무인정찰기)' 개발에 올인하고 있다. 작년에는 '핵무력 법제화'를 통해 사실상 핵보유 고수와 선제공격 가능 등 '핵사용 5대 조건'을 명문화하는 등 한반도 안보 상황을 더욱 악화시켰다.

북한은 윤석열 정부의 '담대한 구상'을 이명박 정부의 '비핵·개방·3000'의 복사판이라면서 현 정부와 일체 상대하지 않겠다고 표명하였다. 여러 가지 상황을 고려할 때 가까운 시일 내 남북관계에 물꼬가 트일 것 같지는 않아 보인다. 더구나 한반도를 둘러싼 대외환경이 신냉전 구도로 전개되어 가기 때문에 더욱 더 남북관계의 정책환경이 어려운 상황이 되고 있다. 1970년대 이전 냉전시대때 남·북한이 대화없는 대결구도로 20여년 이상 지속되어왔던 역사적 경험을 감안할 때 염려스러운 점이 많다.

중국의 시진핑이 '중국몽'을 선포하고 미국과 '신형대국관계'을 논의하면서 미중패권경쟁은 시작되었다. 지금 전개되고 있는 미중패권전쟁은 단기간에 결말이 날 것 같지 않아 보인다. 미국과 중국 모두 직접 군사적으로 승패를 보는 것은 기피할 것이기 때문에 비군사적인 무역전쟁으로 시작해서 과학기술·금융·해양·우주·사이버 전쟁으로 확산시킬 것이며 이와 같은 전쟁은 10-20년 이상 가야 승패나 결말이 날 것으로 보인다. 이것이 한반도 문제에 시간적으로 많은 영향을 미치리라 본다. 또한 서방 자유진영 편입 시도로 촉발되어 작년 2월에 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 전쟁도 언제 끝날지 모르는 지정학적 국제전이 되고 있다. 서로 명분과 체면이 상하지 않으면서 적절한 선에서 휴전으로 전쟁을 마무리해야 하는데 아직까지는 그 끝터널이 아직 보이지 않는 것 같다. 설사 앞으로 휴전이 된다하더라도 전후 처리나 그 휴유증으로 상당한 기간동안 냉전적 상황이 지속되리라 예측된다. 미중패권경쟁이나 우크라이나전쟁이나 과거의 자유서방진영과 공산전체주의

진영간의 싸움의 재판이 되고 있다.

이러한 흐름은 과거 공산권의 같은 진영의 일원이었던 북한도 이러한 상황에 전략적으로 편승하는 계기가 되었고 중국이나 러시아도 북한을 전략적으로 끌어들임으로서 미국과 서방에 대립하는 전략적 3자연대가 형성되고 있다. 여러 가지로 고립적인 북한 입장에서는 북·중·러 3자연대를 통해 안전판을 확보한 셈이 되었다. 북한이 국제적 제재 조치에 위반하여 탄도미사일을 계속 발사하더라도 UN 안보리에서 중국과 러시아가 거부권을 계속 행사함으로서 북한에 대한 새로운 국제적 제재를 할 수 없게 되었다. 북한은 이러한 상황을 교묘히 악용하여 탄도 미사일 성능 고도화 실험을 계속 시도하고 있다. 북한의 연속적 군사도발 등 한반도 안보 위기에 대응하여 한·미·일 3자 안보연대가 강화되고 있다. 한반도에서 한·미·일 대 북·중·러간 신냉전구도가 전개되고 있다.

이상을 종합하면 남북관계는 현재 전면 단절되어 있고 가까운 시일내에 남북관계가 풀릴 가능성이 희박하다고 본다. 북한이 북핵 고수를 더욱 굳히는 내부조치를 취하였고, 5대 전략무기 개발에 올인할 것으로 보여 한반도 안보위기는 지속되리라 본다. 앞으로 상당기간 동안 남·북한간에는 군비경쟁 양상이 진행되어 안보 이슈가 주가 될 것으로 예상된다. 앞으로 북핵문제가 쉽사리 해결되질 않은 상황에서 국제적 대북 경제제재 레짐이 계속 존속됨으로써 실질적인 남북관계의 진전은 기대할 수 없게 된다. 한편으로 미중패권 전쟁과 러시아의 우크라이나 전쟁이라는 국제적 상황에서 한반도에서는 북·중·러 대 한·미·일 신냉전 구도가 전개되어 남북관계나 통일의 대외적 정책환경은 더욱 어려워질 것으로 보인다.

5. 올바른 남북관계를 구현하기 위한 실효적 방안

지금까지 남북관계·통일문제의 구조적 특성, 남북관계·통일문제에 영향 요인, 과거 남북관계에 있어서 중요한 문제점, 최근 남북관계 및 한반도 정세 진단을 살펴 보았다. 결론적으로 현재 남북관계는 정책환경상 쉽사리 풀릴 것 같지 않다는 것이다. 과거 남북관계가 물꼬가 트이고, 진전이 되고, 활성화되었던 정책환경과는 완전히 다른 상황에 처해져 있다는 것이다. 과거 남북관계가 활성화되었던 시기와는 달리 한반도에 새로운 냉전구도가 전개되고 있고, 북한이 사실상 핵보유국가가 되어 안보환경이 완전히 달라졌고 이로 인해 국제적 대북 경제제재 레짐이 작동되어 북핵문제 해결이 없으면 실질적인 남북관계 진전은 이루어질 수 없는 상황이 되었다. 북한도 남북관계

를 대적관계로 규정하고 대화없는 대결시대를 고수하면서 폐쇄적인 자력갱생과 5대 전략무기 개발에 올인하고 있다. 이렇게 과거와 완전히 달라진 정책환경에서 우리가 어떻게 대처해 나가는 것이 현명하고, 올바르고, 실효적일까?를 검토해 보고자 한다.

1) 기본 방향

과거와 완전히 달라진 정책환경으로 인해 총괄적으로, 구조적으로 꽉 막혀있는 상황에서는 남북관계를 한방에 해결할 수 있는 특단의 비결이나 만병통치약은 없다고 본다. ▲ 성급하게 나선다고 문제가 풀릴 일도 아니다. 종합적으로, 긴 호흡을 가지고 대처할 수밖에 없다고 본다. ▲그리고 과거 북한의 책략적이거나 불량적인 행태로 인해 남·북한간의 합의사항이 불이행되고 다시 원점으로 되돌아가 다시 시작하는 악순환을 방지하기 위해서는 앞으로 새롭게 시작되는 남북관계는 올바른 남북관계가 정립되도록 하여야 한다. 그래서 지속가능한 남북관계가 유지되도록 하고 남북관계가 계속 발전되도록 하여야 한다. ▲ 북한의 위계전략전술에 넘어가지 않는 협상력을 가져야 한다. 한편으로 ▲ 북한이 대내외적으로 전가의 보도로 사용하고 있는 핵·미사일의 효용성의 가치를 약화시키거나 없애버리도록 하여야 한다. 물론 쉬운 일은 아니지만 핵심고리를 해결하는 데 집중하여야 한다. 그리고 ▲ 북한의 아킬레스건이 될 수 있는 내부 취약 사안을 발굴하여 활용할 줄도 알아야 한다. ▲ 남북관계의 당사자로서 우리가 주도하여 남북관계를 리드하는 것도 중요하지만 때로는 국제사회의 힘, 영향력을 빌려 문제를 해결하려는 노력도 함께 하여야 한다.

2) 올바른 남북관계의 정립

과거 남북관계 현장에서의 경험을 바탕으로 우리가 정립해야 할 올바른 남북관계는 다음과 같다고 본다. ▲ 우선 남·북한간 상호 존중과 신뢰를 바탕으로 남북합의사항의 성실한 준수 관행을 확립해야 한다. 만약 북한이 불이행을 할 경우 우리가 그에 상응하는 불이익을 주어 북한으로 하여금 합의사항의 이행이 불이행보다 유리하다는 것을 알게 해야 한다. 동시에 우리도 남·북한이 합의하였다면 성실히 이행하는 태도를 보여주어야 하며 근본적인 문제가 없는 한 감정적으로 남북합의사항을 선제적으로 파기하는 일은 없어야한다고 본다. ▲ 두 번째는 상호 호혜적인 남북관계로 만들어가야 한다.

이를 위해 남·북한이 서로 이익을 보는 남북협력사업을 많이 개발해야 한다. 그래서 서로 상호 대등한 관계로 만들어 자존심이 상하지 않으면서 자신감을 갖고 남북관계에 임할 수 있도록 해야 한다. ▲ 세 번째는 남북관계에 있어서 지속가능한 제도적 틀을 만들어서 남북사업이 추진되도록 하여야 한다. 그때 그때 상황에 따라 전술적 필요에 의하거나 일회성으로 일을 추진해서는 곤란하다. 남·북한간 분야별 합의서(협정)나 중장기적 프로젝트를 마련하여 지속가능한 사업이 되도록 하여야 한다. 정치군사적 상황에 영향을 받지 않는 사업, 예컨대 '그린 데탕트'사업이나 보건의료사업 등을 개발하여 적극 추진하는 것이 좋겠다. ▲ 북한의 지나친 비정상적이고 부당한 행위에 대해서는 단호하게 대처해야 한다. 북한의 무례한 발언이나 행동에 대해서는 분명한 지적과 경고를 하여 되풀이되지 않도록 하여야 한다. 북한이 우리의 국격과 핵심가치를 훼손하는 조치에 대해서는 더욱 엄격한 대응을 하여야 한다. 북한의 잘못된 행동에 대해서는 시정조치를 요구하고 재발방지조치를 만들어야 한다. 만약에 북한이 잘못된 발언이나 행동에 대해 시정조치하지 않고 상습적으로 되풀이 한다면 우리도 북한에 대해 강한 맞대응 조치를 해야 한다. 그래서 북한이 더 이상 문제되는 행동을 안 하는 것이 좋겠다는 확실한 인식을 갖도록 해야 한다. ▲ 북한이 남북관계 추진 과정에서 우리에게 직접적인 군사적 위협이나 테러를 가한다면 상응하는 비례적 응징을 하여 북한으로 하여금 더 이상 그러한 행위를 하지 못하도록 하여야 한다. 남북관계에서 발생하는 일은 상호 대화와 협력을 통해 평화적인 방법으로 해결하는 관행을 구축하여야 한다. ▲ 남북관계에 있어서 별도의 비선이나 이중적인 라인을 통한 추진방식은 지양해야 한다. 북한이 이러한 방식을 선호하고 우리도 이를 활용해왔던 것이 과거의 관행 비슷하게 되어 왔는데 이러한 방식은 남북관계에 혼선과 왜곡을 초래할 소지가 크다. 따라서 공식적이고 투명한 절차를 거쳐서 추진해야 남북관계가 정상적으로 자리 잡을 수 있다고 본다.

이상으로 우리가 정립해야 할 올바른 남북관계를 제시해 보았는데 이를 확보해 나가는 것이 쉬운 일은 아니라고 생각한다. 왜냐하면 북한은 목적을 위해 어떠한 수단도 정당시된다는 인식이 있고, 또한 군사모험적이고 불량국가적인 기질이 있기 때문이다. 그래서 북한은 남북관계에서 비정상적인 행동이나 발언을 상습적으로 해왔다. 또한 우리도 북한의 이러한 비정상적 행위에 대해 그냥 대충 넘어가거나, 저자세적인 태도를 보여 북한의 이러한 행위가 시정되지 않도록 방치한 점도 있다. 따라서 북한의 비정상적인 행위를 시정하여 올바른 남북관계를 정립하고 이를 통해 지속가능한 남북관계의 발전을 도모하려면 우리가 단단한 각오와 입장을 가져야한다고 생각한다.

3) 우리의 통일 · 대북정책 목표를 달성하기 위한 방안

① 북핵문제 해결 최우선 집중

일부에서는 이제 북한이 사실상 핵보유국가가 되었고 또한 앞으로 특별한 경우가 아닌 한 절대로 핵을 포기하지 않을 것이기 때문에 어쩔 수 없이 북핵을 이고 사는 수밖에 없다고 한다. 그래서 북핵은 허용하는 상태에서 다른 남북관계를 모색해 보는 것이 현실적이라고 한다. 그러나 북핵을 허용한 상태에서 현실적으로 실질적인 남북관계를 할 수 있는 일은 없다고 본다. 불법적인 북핵으로 인한 국제적인 대북 제재레짐이 있어 우리가 남북경제협력사업을 제도적으로 자유롭게 할 수가 없다. 또한 비경제적인 남북협력사업에도 구체적으로 들어가면 많은 제약이 따른다. 또한 북핵이 있는 한 우리는 통일한국을 국제적으로 실현시키기가 어렵게 된다. 동·서독 통일시에도 통일독일이 핵을 가지지 않는다는 것을 조건으로 4대 승전국이 독일 통일을 허용하였다. 통일 이전의 남북관계에서나 통일한국을 위해서도 북핵은 반드시 해결되어져야 할 중대과제이다. 현재 북한이 핵·미사일 고도화에 지속적으로 집중하고 있으면서 일체의 북핵 문제 관련 미국 등 외부와의 대화 창구 개설에 관심을 두지 않고 있다. 미국도 대중, 대러시아, 대중동 등 다른 국제 이슈에 대응하느라 북핵문제는 우선순위에서 밀려난 상태이다. 그리고 한반도 신냉전구도가 전개되고 있어 북핵문제 해결을 위한 국제적 분위기 조성이 쉽지 않은 상태이다.

이런 상황에서 우리가 우선적으로 할 수 있는 일은 북핵의 효용가치를 떨어뜨리거나 무력화시키는 일들을 하나하나 조치해가면 된다고 생각한다. 미국과의 북핵 대응 '확장억제조치'나 '3축 체계' 조기 완성 등으로 북핵의 위협가치를 떨어뜨려야 한다. 그리고 북핵을 안고 있는 북한이 이로 인해 더 많은 다른 고통을 초래할 수 있다는 것을 알게 해야 한다. 그래서 북한의 고위정책결정자들이 북핵문제 해결을 위해 대외 협상의 길로 나오도록 하여야 한다. 북한과의 협상시 우리는 미국을 비롯한 국제사회와 협력하여 총체적인 접근을 하여야 한다. 이때에 DIME가 필요하다. Diplomacy(외교), Intelligence(정보), Military(군사), Economics(경제)의 총체적 노력을 결집하여 북핵문제 해결을 도모하여야 한다.

② '전략적 상호주의' 견지

앞으로 우리가 남북관계를 통하여 우리의 정책목표를 구현할 때는 '전략적

상호주의'를 견지할 필요가 있다고 본다. 서독이 동독에 취했던 것처럼 우리의 통일·대북정책의 전략적 목표를 달성하기 위해서는 집중적으로 '전략적 상호주의'를 견지해야 한다. 북핵문제 해결, 남북교류협력의 실질적 확대, 북한의 올바른 변화를 위해서는 pie를 키우는 한이 있더라도 전략적으로 세게 배팅을 칠 필요도 있다고 본다. 북핵문제 해결을 위한 인센티브로 과감한 대북 경제협력 프로젝트를 추진할 필요가 있다고 본다. 윤석열 정부의 '담대한 구상'과 같은 조치이다. 이산가족문제의 근본적 해결을 위해 서독의 프라이카우프(Freikauf, 자유를 위한 거래라는 의미: 서독이 동독의 정치범석방을 위해 거래한 방식) 방식도 적극 도입할 필요가 있다고 본다. 북한의 개혁·개방조치를 위해 남북공동운영 방식의 지방경제특구 추진도 할 수 있다.

'전략적 상호주의'는 중대한 전략목표 달성을 위해 엄격하게 견지하지만, 일반적인 일들은 '유연한 상호주의'를 구사하면 된다고 본다. 그리고 순수한 인도주의 사업은 정치군사적 상황과 관계없이 국제적 인도주의 기준에 맞추어 '일방주의'로 하면 된다. '상호주의'가 상황과 사안에 따라 유용하게 변용해서 구사할 필요가 있다.

③ 북한 정권과 주민의 분리

우리가 자유, 민주, 인권, 복지의 통일국가를 완성하고자 하는 것은 특정 정권을 위한 것이 아니라 우리 민족구성원을 위한 것이다. 따라서 북한 정권만 상대하는 통일·대북정책은 바람직하지 않다고 본다. 특히 왕조세습체제, 수령 1인체제, 억압통제체제로 운영되는 북한정권은 우리가 목표로 하는 통일국가 미래상이 아니다. 따라서 우리가 원하는 통일국가 미래상을 구현하기 위해 북한주민을 대상으로 한 정책도 효과적으로 추진해야 한다고 본다. 물론 책임있는 당국자로서의 북한 정권과도 협상을 통해 우리의 전략목표를 달성하기 위해 대화하고 설득해나가야 하지만, 북한주민에 대한 정책을 펼쳐 그들의 의식이 북한 정권의 올바르지 못한 생각과 행동을 바꾸어 나가도록 유도해 나가야한다고 본다. 과거 남북관계 현장에서 지득하거나 북한내 소식을 통해 보면 북한 당국도 주민들의 민심에 상당한 영향을 받고 있다는 것을 알 수 있다. 그래서 북한 정권만 상대하는 대북정책이 아니라 북한주민에 대한 대북정책도 개발하여 추진해야 한다. 북한주민의 의식, 행동의 변화는 북한을 올바른 방향으로 변화시키는데도 일정한 역할을 할 수 있다고 본다. 외부의 다양한 정보 유입을 통해 북한주민의 비교의식를 높여 올바른 선택을 할 수 있는 역량을 계속 높여주어야 한다. 그런 의미에서 인류 보편적 가치

인 인권문제도 대북정책에서 다루어야한다. 독일의 통일이 동독 정권의 억압 속에 있었던 동독 시민의 민주평화혁명에서 시작되었다는 의미를 우리가 되새길 가치가 있다고 본다.

물론 우리가 북한 정권을 전복시키자는데 초점을 두는 것이 아니다. 북한 정권이 베트남처럼 '도이 모이 정책'을 취하던지, 북한주민의 민주화 요구가 일어나던지간에 북한이 올바른 방향으로 변화하여 남북관계나 통일에 도움이 되도록 정책환경을 조성해 나가야한다는 의미이다. 바람직스러운 것은 북한 정권도 북한주민도 함께 미래지향적으로 올바른 선택의 길로 가는 것이 좋겠다.

④ 대북 협상력의 강화

현실적으로 구체적인 남북관계의 사업은 많은 부분 당국차원에서의 협상을 통해 합의되고 추진되어 진다. 북한은 협상전술이 뛰어나다고 한다. 협상목표를 달성하기 위해 사전 준비도 많이 하는 것 같고, 남북협상장에서도 집요한 것 같다. 협상목표를 달성하기 위해 비정상적인 방법도 스스럼없이 사용한다. 그리고 협상이 끝난 이후에도 당초의 협상목표를 달성하기 위해 이상한 방법을 동원하기도 한다. 전술적으로 이러할 뿐 아니라 남북협상을 더 큰 전략적 목표에 따라 이용하기도 한다. 그래서 '위계전략'을 구사하기도 한다. 오랫동안 남북관계의 단절로 정부내 남북협상 경험자가 그리 많지 않다고 한다. 과거 남북협상에 많이 참여했던 분들은 이미 은퇴해서 고령화가 되어가고 있다. 앞으로 언젠가 남북관계가 재개되어질 때를 대비해 능력있는 대북 협상가를 사전에 많이 육성해 두어야 한다. 북한의 협상전략전술에 대한 충분한 사전 지식 습득과 과거 대북 협상경험이 많은 선배들을 통해 경험과 정보를 전수받는 것이 좋겠다. 또한 실제 모의회담을 통해 실전능력을 함께 배양해 두는 것이 필요하다고 본다. 한편 민간차원의 남북교류협력 사업이 재개될 때를 대비하여 민간의 대북 협상력도 키워나가는 교육프로그램의 운영도 필요하다고 본다.

⑤ 민간 등 다양한 주체의 남북교류협력 활동 조장

우리 사회의 강점은 다양성에 있다. 이러한 다양성의 강점을 남북관계에도 적극적으로 적용할 필요가 있다. '보다 많은 접촉, 보다 많은 대화, 그리고 보다 많은 협력'이 남·북한간에 장기간 이루어지게 되면 남북교류협력도 증

진되고 북한 사회의 변화도 자연스럽게 유도해 나갈 수 있다고 본다. 과거 권위주의 시절에 대북 관계는 통치권적 영역이었으며 그로 인해 중앙정부가 독점적으로 통제하려는 경향성이 있었다. 90년대 초 남북교류협력법이 제정되어 민간 차원의 남북교류협력이 법적으로 보장됨으로써 비로서 민간의 남북교류협력이 활성화되기 시작되었다. 그동안 정부 못지않게 민간 차원의 남북교류협력이 다양한 분야에서 많이 이루어졌다. 강력한 사상통제를 통해 북한식 사회주의체제에 자신이 있다고 생각했던 북한 정권도 남쪽으로부터의 진입해 온 다양한 남북교류가 북한체제에 슬금슬금 자유와 자본주의 바람을 넣어 체제를 이완시킬 수 있다는 두려움을 가지게 되었다. 특히 외부로부터의 다양한 매체를 통한 정보 투입은 북한 사회를 흔들어 놓기 시작했다. 최근 북한의 '반동사상문화배격법', '청년교양보장법', '평영문화어보호법"이 그러한 반증이다. 앞으로의 남북관계는 기존의 사례를 참고하여 민간 등 다양한 대북 사업주체가 남북교류협력 활동을 하도록 적극적으로 조장하는 것이 좋겠다. 물론 질서있는 남북교류협력이 될 수 있도록 중앙정부의 충분한 행정지도와 병행하여 실정법 위반에 대한 엄격한 통제도 있어야 한다. 그러나 기본적인 방향은 우리 사회의 다양성이라는 강점을 남북관계에서도 살릴 수 있도록 다양한 대북 사업주체의 활동을 조장하는 것이 좋겠다.

⑥ 국제적 협력(통일외교)을 통한 남북당사자 해결 원칙

남북관계나 통일문제는 물론 기본적으로 남·북한간의 당사자 해결주의 원칙을 견지해야겠지만 한반도의 지정학적 위치와 그동안의 국제현실을 통해볼 때 국제사회의 이해관계를 고려하지 않을 수 없다. 그러나 한반도문제를 풀어가는 과정에서 국제관계가 주가 되고 남북관계가 종속이 되도록 두어서는 곤란하다고 본다. 우리가 주도적으로 나서서 국제협력을 얻어내는 방향으로 노력해야 한다. 물론 냉엄한 힘이 작용하는 국제사회에서 쉬운 일은 아니지만 기본 입장은 그렇게 견지해야 한다고 본다. 현실적으로 우리가 주도적으로 국제협력을 이끌어내어 문제를 해결한 사례도 있고, 국제사회의 주도권으로 우리가 끌려간 사례도 있다. 어쨌든 북핵문제 해결이나 다른 한반도 안보문제나 직접적 영향을 받는 것은 우리이니 당사자로서 주도적으로 문제를 해결하려는 자세가 필요하다. 미중패권전쟁이나 우크라이나전쟁 같이 살벌한 국제현실에서도 우리가 책임을 지고 한반도문제를 헤쳐 나갈 수밖에 없다. 이것도 우리에게 요구되는 당사자 해결주의의 역량이다.

⑦ 자강력 강화

위에서 제시한 모든 방안은 결국에는 우리의 자강력 강화를 바탕으로 하여야 한다. 우리가 원하는 대북정책의 목표 달성이나 통일도 결국에는 우리의 자강력이 뒷받침되어야 한다. 경제력, 군사력, 사회 통합력 등 총체적인 국력이 강화되어야 한다. 요즈음 걱정되는 것은 젊은 세대의 통일무관심과 기성세대의 남북관계에 대한 피로감 증대이다. 우리가 일제 식민지로부터 끝까지 독립을 쟁취하려고 투쟁했을 때 변함없이 지켜왔던 것은 독립의지를 꾸준히 고양시키기 위해 다양한 애국계몽운동을 했다는 것이다. 이제는 통일의지를 꾸준히 고양시키기 위한 애국계몽운동인 통일교육 활동을 강화하여야 한다. 당위적인 통일 의식뿐 아니라 공리적인 통일 필요성을 겸한 실용적인 통일교육을 적극적으로 실시하여야 한다. 통일교육은 공공재인 성격이 있는 만큼 정부는 젊은 세대에 대한 통일교육을 다각적으로 강화시켜야 한다. 통일부에서도 국립통일교육원을 통해 통일교육을 적극적으로 강화하여야겠지만 통일운동단체의 통일교육도 적극적으로 지원하여 우리 사회 곳곳에서 통일의지가 사라지지 않도록 하여야 한다.

모든 것을 마무리하면서 두 가지만 얘기하려고 한다.

첫째는 통일·대북정책을 추진함에 있어서 원칙 있는 일관성, 상황의 유연성, 그리고 총괄적 균형성을 잘 유지했으면 한다.
둘째는 이제는 '순수한 뜨거운 가슴'보다 '전략적 차가운 머리'를 더 많이 사용했으면 한다.

1세션 발제

담대한 구상 이행 본격화

임병철(한국통일협회 이사)

1. 주변 정세와 북한의 동향

2022년은 한반도를 둘러 싼 대내외 환경이 더욱 엄중해진 한 해이다. 국제질서 불안정이 증가하는 가운데 남북관계 경색국면이 지속되었다. 미·중 전략경쟁이 지속되고 북·중·러 밀착이 강화됨에 따라 동북아 군비경쟁도 심화되었다. 세계 주요국의 공급망 확보경쟁, 러시아-우크라이나 전쟁, 팬데믹·기후변화 등 신흥 안보위협의 대두 등 어는 것 하나 녹록치 않은 도전들에 직면해 있는 실정이다. 남북관계 또한 우리 정부는 대화와 협력의지를 지속적으로 표명하였으나, 북한은 계속하여 우리와 미국에 대한 강경 입장을 고수하였고, 만성적인 경제난 속에서도 핵·미사일 위협과 도발을 지속하면서 한반도의 안보 불안을 가중시켰다.

북한은 강대강 노선을 견지하면서 '잘못된 길'을 고집하고 있다. 북한 내부는 경제적으로 상당히 어려운 상황이다. 2022년 식량작물 생산량이 전년 대비 18만 톤이 감소하여 451만 톤의 생산에 그쳤으며, 2020년 이후 연속적으로 마이너스(-) 경제 성장(-4.5%→-0.1%)을 기록하고 있다. 이러한 상황에서도 북한은 민생을 외면하고 핵·미사일 등 대량살상무기 개발을 지속하고 있다. 2022년 12월 26일~31일 간 개최된 전원회의시 새로운 ICBM 개발, ICBM 정상각도 발사, 전술핵무기 다량 생산, 핵탄 보유량 기하급수적 증대, 군사정찰위성 개발 등을 예고하였다. 뿐만 아니라 2022년 역대 최다 미사일(70여 발)을 발사하면서 국지도발을 강화하고 있고, 김정은 위원장이 직접 남북관계를 '대적관계'로 규정하면서 선제공격을 위협하고 막말로 비난하는 등 적대적 태도를 지속하고 있다.

북한의 비핵화는 무력화되었고 북한의 핵보유는 사실상 현실이 되었다. 북한은 한국에 대한'대적투쟁'및 핵 공격 가능성도 예고했다. 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 2022년 4월 25일 북한은 핵무기를 방어용으로만 갖고 있는 것이 아니며 국가이익 침탈 시에 사용할 것이라고 천명함으로써 남한에 대한 핵무기 사용 가능성을 처음으로 언급했다. 2022년 6월 8일～10일 당중

앙위 제8기 제5차 전원회의 결론에서 남한을 겨냥한 대적투쟁을 전개할 것을 천명하고, 작전지도 등을 공개함으로써 남한에 대한 핵공격 의지를 드러냈다. 2022년 9월 8일 최고인민회의 시정연설을 통해 김정은 위원장은 핵무력 법제화를 통한 전국가적 비상안보 태세를 강조하기도 하였다.

지난 북핵 협상 30년 역사를 돌이켜 보면, 북한이 소위'굴복'에 해당하는 결정적인 양보를 한 적이 없다. 만약 그런 행태를 보였다면 이는 시간벌기를 위한 기만적 협상전술에 불과한 것이었다. 과거 우리 정부와 국제사회의 비핵화 노력이 모두 실패한 이유는 제재압박이 적었기 때문이 아니라, 북한 핵무장의 동기, 즉 핵무장이 필요한 안보적·정치적 동기를 해소하는데 실패했기 때문인 것이다. 실제로 북한은 한·미의 확장억제력 및 군사능력 제고에 대해 실제적 위협으로 간주하면서 역으로 이를 명분 삼아 자신들의 전략무기 개발을 정당화하는데 적극 활용하는 측면도 있다.

2023년 올해도 많은 어려움이 예상되지만, 2022년 5월 10일 출범한 현 정부는'비핵·평화·번영의 한반도'로 나아가는 전환의 계기를 마련할 청사진을 제시하였다. 현 정부의 통일·대북정책의 3대 추진원칙을 보면, 김대중 정부의 화해협력 정책의 3원칙과 유사한 측면이 있다. 현 정부의 중점추진과제인 비핵화와 남북 신뢰구축의 선순환도 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스를 상기시키는 측면이 있다. 현 정부의 정책은 역대 남한 정부의 통일·대북정책을 계승하면서도 변화된 시대상을 반영하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 현 정부의 「담대한 구상」은 북한 비핵화 관련 초기조건과 보상의 범위에서 이전 정부의 대북 구상과는 차별화된다고 볼 수 있다.[1] 다만"북한이 진정성을 가지고 비핵화 협상에 복귀한다면"(외교부, 2022) 비핵화 행동에 대한 보상으로 경제 인프라를 제공한다는 정부의'안보-경제 교환 접근법'에 대해 북한이 이명박 정부의'비핵·개방·3000'의 복사판으로 인식하고 곧바로 거부(<조선중앙통신> 2022.8.18.).한 점에 대해서는 앞으로 우리 정부가 정책 추진시 유의해야 할 부분이라고 판단된다.

정부는'평화와 번영'이라는 목표와 함께'비핵화'라는 목표를 우선적으로 병기함으로써 북한 비핵화가 한반도 및 지역의 평화와 번영을 이룩함에 있어 필수적 사안이라는 점을 강조하고 있다. 통일·대북정책의 우선순위로 북한 비핵화를 강조하면서도 동시에 북한에 대해 대화의 문을 열어둔다는 점도

1) 일례로 「담대한 구상」은 과거 이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상과 유사해 보인다. 하지만, 가장 큰 차이점은 후자가 초기조건으로 북한 비핵화를 완성단계로 상정하고 이에 대한 보상으로 경제적 차원만 제시한 반면, 전자의 경우 초기조건으로 북한의 비핵 의지를 상정하고 있고 이것이 충족될 때 경제적 보상뿐 아니라 정치·군사적 보상까지 포함하는 총합적 구상이라는 점이다.

천명하였다.

그러나 북한의 핵능력 고도화는 심화되었고 한미동맹 70주년을 맞아 지난 4월에 열린 한미정상회담에서 확장억제력의 실행력을 강화하는'워싱턴선언'을 채택하였지만, 공포의 균형을 넘어서서 북한 핵능력 고도화를 막기 위한 근원적인 해법을 마련한 것은 아니었다. 워싱턴선언을 추진하게 된 배경은 그동안의 북한 비핵화 노력이 실패했다는 것과 북한이 당분간 비핵화 대화에 나서지 않을 것이라는 판단에 근거한 것으로 보인다. 워싱턴선언으로 공포의 균형을 이룬 한반도 정세가 어렵사리 소강국면에는 진입했지만 언제 어떤 돌발변수가 나타날지 예측하기 어렵다. 지금 우리를 둘러싼 대북정책 환경은 상당히 어렵고 엄중하다. 일각에서는 북한이 내부 문제 해소와 북한 주민들의 불만을 외부로 돌리기 위해 의도적으로 한반도의 긴장을 조성할 가능성이 있다고 보고 있다. 외부에 적을 만들어서 내부적으로 결속을 도모하기 위해서 남한에 대해 격한 언어를 사용하고 남북 간에 긴장관계를 의도적으로 만들어 나가고 있다는 것이다. 북한은 의도적으로 남한 정부와 관계를 차단하고 있는 상황에서 그냥 대화만을 요구해서는 북한이 대화로 나올 가능성은 거의 없다고 보여진다. 그리고 국제적으로도 러시아가 우크라이나와 전쟁을 하고 있고 미국과 중국이 전략적인 경쟁을 하고 있는 상황에서 한반도에서만 협력 분위기를 조성하는 것이 유익하지 않다고 생각하는 것으로 판단된다. 북한은 만성적인 에너지·식량·의약품 부족으로 체제 불안정이 심화되고 있으며,'북중러 vs 한미일'구도를 형성하여 중국과 러시아로부터 식량과 에너지 지원을 받아내기 위해서라도 의도적으로 위기를 조장할 가능성이 있다.

2. 남한 정부의 통일 · 대북정책 방향

가. '비핵, 평화, 번영의 한반도'를 위한 북핵 문제 해결

현 정부는 통일·대북정책의 비전으로'비핵, 평화, 번영의 한반도'를 제시하고 북핵 문제를 근원적으로 해결하는 것을 최우선 목표로 하고 있다. 과거 정부도 북핵 문제를 해결하기 위해 다양한 수단을 동원하였지만 북한의 핵개발 능력은 나날이 강화되기만 하였다. 과거 정부의 기조에 따라 소위'채찍'을 강조하기도 하고 '당근'을 강조하기도 하였지만 결과적으로는 실패하였으며, 어느 한 쪽 수단에 치우친 정책으로는 실질적인 성과를 거둘 수 없음을 우리에게 잘 보여주고 있다.

또한 2017년부터 본격화되려던 대북제재 레짐은 북한의 핵개발에 효과적으로 대응하지 못했고 비핵화 협상구도도 일관되지 못하게 형성됨으로써 중-러가 사실상 이를 무력화시킴에 따라 효과를 제대로 발휘하지 못한 측면이 있다. 그리고 우크라이나전 이후 UN 대북제재의 신규제정이 어려움에 따라 국제제재의 실효성에 대한 의문과 피로감이 축적되고 있다. 나아가 북한의 핵개발 심화에 따라 미국 내에서도 북한과의 핵 협상에 대한 피로감과 심지어 북핵 인용론까지 등장할 가능성도 보여 사전에 이를 차단할 필요성까지 제기되고 있는 실정이다.

이에 현 정부는 창조적인 북핵 해법으로 「담대한 구상」을 통한 북핵문제 해결을 제시하고자 하였다. 정부 출범 첫 해인 2022년 7월 22일 통일부 주요업무 추진계획 보고를 통해'비핵·평화·번영의 한반도'를 목표로 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 달성을 위해 5대 핵심추진과제 중 첫 번째로 북한의'완전한 비핵화와 남북 신뢰구축의 선순환'을 이루어 나가기로 하고, 구체적 수단으로'담대한 계획'을 수립하기로 하였다.

담대한 계획의 기본 취지는 북한의 비핵화를 전제로 한 대규모 경제협력 의지를 적극 피력한 것이다. 북한의 비핵화란 북한의 완전한 비핵화 혹은 북한의 핵·미사일 위협에 대한 억제력 강화를 의미한다. 담대한 계획은 북한의 실질적 비핵화 조치에 상응하여 단계별로 제공할 수 있는 대북 경제협력 및 안전보장 방안을 마련하는데 중점을 두고 있다. 또한, 남북 공동번영을 위한 협력방안으로서 남북공동경제발전계획을 수립·이행해 나가는 내용을 담고 있다. 구체적으로 북한 비핵화의 실질적 진전과 맞물려 남북간 시너지 효과를 낼 수 있는 산업 육성과 이를 뒷받침할 남북 인프라 구축, 해외투자 유치 방안 등을 구체화해 나가고자 하는 것이다.

이는 북한의 비핵화에서 의미 있는 진전이 이루어질 경우, 북한 경제의 재건을 위한 종합적 지원을 병행하겠다는 제안이다. 이러한 북한 경제발전 계획은 국제사회와의 협의 속에 제재완화 가능성과도 연계되며, 이전의 先비핵화 기조와도 차별화되는 제안이다. 즉 북한 비핵화를 실질적 비핵화와 완전한 비핵화의 두 단계로 나누어 완전한 비핵화에 도달하기까지 남북관계 개선이나 협력을 위해 아무것도 할 수 없는 것이 아니라 실질적 비핵화의 초기단계부터 남북관계 정상화와 인도적 협력의 제반요소들을 통합하고 있다는 것이 특징이다.

또한 담대한 계획의 주요 특징은 비핵화에 대한 상응조치로서 경제지원뿐만 아니라 북한의 안보 우려까지 고려한다는 점에서 기존 정책보다 진일보 한 것으로 평가할 수 있다. 2022년 광복절 경축사에서 제시된「담대한 구

상」의 내용은 주로 경제적 보상에 국한되었으나, 원래「담대한 구상」의 본류는 정치·경제·군사적 영역의 전 영역을 포괄하는 종합적 구상이다. 동 구상에서 우선적으로 비핵화와 남북 신뢰구축의 선순환이 제시되고 있다는 점은 주목할 만하다. 북한이 사실상 핵을 보유한 상황에서 북한은 체제생존과 경제발전을 위해 자신들이 원하는 것을 최대한 얻기 위해서라도 이제 스스로 먼저 핵을 포기해야할 의지는 상당히 낮아졌다고 할 수 있다. 오히려 향후 협상장에서 자신들의 협상력을 최대한으로 강화하기 위해 핵능력을 더욱 고도화시키고자 한다. 더군다나 현재 남북간, 미북간에는 핵협상을 진행할 만한 신뢰가 구축되어 있지도 않다. 이러한 상황에서 북한의 先비핵화 또는 빅딜식 해결은 사실상 불가능하다고 보여진다. 「담대한 구상」의 가장 큰 특징은 북한 비핵화와 남북 간 신뢰구축의 선순환 동력을 만들어 가기 위한 노력을 중요시 한다는 점이다. 핵협상과 이행 과정을 통해 포괄적 비핵화 합의와 상응조치의 단계적·동시적 이행을 도모하면서 상호 신뢰를 조금씩 구축해 나가는 것만이 핵폐기 다음 단계로 차근차근 나아갈 수 있는 유일한 방안이라고 보는 것이다.

한마디로「담대한 구상」은 북한변화를 위한 총체적 구상이라고 할 수 있다. 즉, 단순히 경제적 인센티브를 통해 북한을 변화시키겠다는 것이 아니라 정치·군사적 안전보장 조치를 포괄한 경제협력을 통해 북한의 비핵화를 점진적으로 유도하고, 남북관계의 질적인 발전을 도모하며, 나아가 중장기적 통일기반을 구축하겠다는 것이다. 또한 북한 비핵화라는 목표는 놓치지 않으면서 상호 신뢰를 쌓기 위한 인도협력은 국제사회의 대북제재 레짐에서도 금지하고 있지 않으므로 비핵화와 무관하게 추진한다는 것이다. 기본적으로 인도적 지원은 정치적 상황과 상관없이 이행되는 것이 중요하고 북한이 지원을 요청해 온다면 적극 도와야 할 것이다. 비핵화 이전 단계에서라도 남북간 신뢰를 구축하고 북핵 협상의 모멘텀을 확보·유지하기 위해 자원·식량교환, 보건의료, 식수위생, 산림, 농업 등 민생분야에서 인도적 협력을 우선 추진하면서 비핵화를 위한 로드맵에 대해 포괄적 합의를 도출하고자 하는 것이 동 구상의 주요 특징이다. 나아가 비핵화와 평화체제 실현을 위해서는 북한이 현재보다 더 유연하고 개방적이어야 하므로 북한 국제화도 적극 추진하고자 한다.

나. 「담대한 구상」의 내용과 이행방안

정부는 2022년 5월 10일 윤석열 대통령 취임식을 통해 통일·대북정책에 있어서‘담대한 계획’을 언급하였고, 2022년 8월 15일 광복절 경축사에서 북한의

실질적 비핵화에 단계에 맞추어 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있는「담대한 구상」의 보다 구체적인 사안을 언급하였다. 2022년 8월 17일 취임 100일 기념 기자회견에서도 북한에 대해 보다 구체적인 제안을 내놓은 바 있다. 주된 내용은 북한이 핵개발을 중단하고 비핵화에 진정성을 나타날 경우 미북관계 정상화를 포함한 포괄적인 지원을 단행하겠다는 것이다. 그리고 정부는 2023년 1월 27일 “2023 정부 업무보고”에서 온 국민 및 국제사회와 함께 여는 통일을 위해 2023년 통일 업무의 주요 추진방향으로‘올바른 남북관계 구현’과‘통일미래 준비’를 제시하였다. 이 중‘올바른 남북관계 구현’을 위해 3개의 핵심 추진과제를 제시하였는데, 핵심 추진과제는 첫 번째,「담대한 구상」이행 본격화, 두 번째, 남북관계 정상화 추진, 세 번째, 북한 주민의 인권 향상이다.

정부는 「담대한 구상」이행의 본격화를 위해 어느 한 수단에만 전적으로 의존하지 않는 소위 「억제+단념+대화」(3D)의 총체적 접근을 강화하고자 하였다. 단순히 유인을 제시하고 북한의 호응에 기대는 것이 아니라, 북한의 핵위협을 억제(Deterrence)하고 제재와 압박을 통해 핵개발을 단념(Dissuasion) 시키며, 외교와 대화(Dialogue)를 통해 비핵화를 추진하여 북한 스스로 비핵화 협상에 복귀할 수 있는 환경을 만드는데 중점을 둔다는 것이다. 북한이 대화로 나올 수밖에 없도록 만드는 게 중요하며, 현재는 대화로 이끌기 위해서 억제와 단념 부분이 매우 중요하다고 보고 있는 것이다.

정부는 북한을 대화의 장으로 이끌어 내고자 많은 노력을 하고 있다. 우선적으로는 총체적 접근 중 북한의 도발을 억제하기 위해 강력한 한미동맹에 기반하여 북한의 도발을 확고히 억제하는 한편, 만약 도발을 하는 경우에는 압도적·즉각적으로 대응하고자 하고 있다. 뿐만 아니라 북한의 핵포기를 향한 국제사회의 의지를 결집시키기 위해 북한의 불법활동 관련 대북제재 이행을 강화하고 독자제재도 추진함으로써 북한이 핵개발을 단념하도록 유도하고자 하고 있다. 동시에 정부는 이러한 대북압박 수단에만 의존하는 것이 아니라 대화 또한 중요한 수단으로 적극 활용하고 있다. 정부는 대화를 하기 위한 노력을 꾸준히 전개하였다. 아직 북한이 호응해 나오고 있지는 않으나, 북한이 대화로 나올 수밖에 없는 환경을 조성해 나가면서 대화가 이루어질 경우에는 일관된 원칙에 입각하여 북한의 잘못된 행태는 분명히 지적해 나간다는 계획이다.

정부는 북한이 대화의 장에 나와 우리의 이러한 구상에 호응하는 경우에도 대비하여 「담대한 구상」의 추동력을 제고하는 방안에 대해서도 내실있는 준비를 하고 있는 것으로 보여진다. 북한이 비핵화 협상에 호응하면 즉

각 추진할 수 있도록 분야별 이행계획을 구체화하고, 북한의 관심사안을 고려한 정치·군사·경제분야 세부 상응조치를 마련하는 것이 필요할 것이다. 핵협상 이행을 위한 초기조치와 5대 사업 과제별 이행계획을 구체화하는 한편 중장기 호혜적 남북경협을 위한「남북공동경제발전계획」도 발전시켜 나가는 것이 중요하다. 다만 이러한 구상은 우리 정부의 힘만으로는 성과 있게 이행하는데 어려움이 있을 수 있기 때문에 관계부처와 협조하여 국내외 공조와 지지를 강화해 나가는 것에 대해서도 더 많은 노력이 필요하다고 하겠다.

「담대한 구상」은 과거 비핵화 방안의 장점은 계승하면서도 그간 실패를 반면교사로 삼아 변화된 통일 환경에 맞게 설계되었다. 「담대한 구상」은 북핵문제를 미북간의 문제로 보는 기존의 입장에서 벗어나 북핵 문제 해결의 직접 당사자로서 우리 정부의 중심적 역할을 확보하고자 하였다. 북한이 비핵화 협상에 복귀한다면 과감한 초기조치를 취해나가고자 하며, 북한의 비핵화 진전에 따른 경제적 상응조치 뿐만 아니라, 북한의 안보 우려를 해소하기 위한 정치·군사적 조치까지 포함하고 있다. 이를 통해 북한이 근본적으로 핵을 내려놓을 수 있는 여건을 조성하는데 주력하고자 하는 것이다. 또한 비핵화 진전에 맞춰 동시적·단계적 상응조치를 제공함으로써 신속하게 북한의 완전한 비핵화를 달성하고자 하는 구상이다.

이를 구체적으로 살펴보면 정부는 우선 북한이 진정성을 가지고 비핵화 협상에 복귀한다면, 북한의 민생 개선과 남북 간 신뢰 조성을 위한 초기 조치를 과감하게 추진할 계획이다.

① 초기 조치 + 포괄적 합의

초기 조치로는‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’을 비롯하여 보건의료·식수위생·산림·농업 등의 북한 민생 개선을 위한 협력사업을 시범 추진한 후 비핵화 단계에 맞추어 사업을 확대해 나간다는 것이다. ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’은 국제사회와 협의를 거쳐 제재 대상인 북한 광물자원의 수출을 일정 한도 내에서 허용하고, 동 대금을 활용하여 북한이 식량, 비료, 의약품 등 인도적 물품을 구입할 수 있도록 하는 방안이다. 이러한 초기 조치를 통해 협상의 동력을 마련하여 비핵화의 정의와 목표, 단계별 비핵화 조치와 분야별 상응조치를 담은 포괄적 합의를 도출한다. 포괄적 합의가 도출되면 이를 바탕으로 북한의 비핵화 진전에 발맞추어 경제·정치·군사 분야에서의 포괄적 조치를 동시적·단계적으로 추진해 나간다.

② 실질적 비핵화

‘실질적 비핵화’단계에서는 경제적 차원에서 인프라 구축, 민생 개선, 경제발전 등 3대 분야 5대 사업을 중점적으로 추진할 것이다. 발전·송배전 인프라 지원, 항만·공항 현대화 프로젝트, 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램, 병원과 의료 인프라의 현대화 지원, 국제투자 및 금융 지원 프로그램 등을 실시하고자 한다. 이를 위해「(가칭)남북공동경제발전위원회」를 설치하여 남북 간 경제협력 방안을 협의·조정해 나갈 것이다. 정치·군사적 차원에서는 미북관계 개선을 위한 외교적 조치와 더불어 한반도 평화체제 구축 논의와 군사적 긴장을 완화하고 우발적 충돌을 방지하기 위해 남북 간 군사적 신뢰구축을 추진해 나가고자 한다.

③ 완전한 비핵화

‘완전한 비핵화’단계에서는 남북 경제협력을 본격화하여 전면적으로 투자와 교역을 확대하는 한편「남북공동경제발전계획」을 수립하여 이를 본격적으로 이행해 나갈 계획이다. 정치·군사적으로는 미북관계 정상화를 지원하고 평화협정 체결 등 실질적 평화체제를 구축하면서 군비통제를 본격화하여 군사적 신뢰 증진을 나가고자 한다.

정부는 형식과 의제에 구애받지 않고 언제든지 북한과 대화를 통해 문제를 해결한다는 원칙 아래 지속적으로 대화를 모색해 나가고자 하고 있다. 한편 인도적 지원이나 이산가족 문제 등 인도적 문제 해결을 위한 협력은 정치·군사적 고려 없이 일관되게 추진해 나가고자 한다. 남북 교류와 협력 분야에서는 사회문화·기후 환경·민생 분야를 우선적으로 추진하여 민족동질성 회복과 남북 신뢰 구축의 토대를 만들어 나갈 것이다. 그리고 정부는「담대한 구상」에 대한 국민의 공감대를 확보하기 위해 공개세미나, 대토론회 등을 추진하기도 하였다. 국제사회로부터도 각종 정상회담, 고위급 정책대화, 주한외교단 정책설명회 등을 통하여「담대한 구상」에 대한 공감대와 지지의사를 확인하는 노력도 기울였다. 이러한 정부의 노력으로 국가안보에서 원칙과 상식으로 복귀했다는 성과를 거두었다는 평가도 존재한다. 강경 또는 유화가 아니라 국익에 따른‘호혜원칙’에 입각한 대북정책을 명확히 선언(원칙대응 + 담대한 구상)했다는 것이다. 아울러 비핵화의 대가와 노력 없이 안보이익만을 취해 온 북한을 제지하는데 성공했고, 전술핵개발과 핵무력정책법

등 북한의 핵 공갈에 대한 실질적이고도 강력한 메시지(워싱턴선언 + 핵사용시 정권 붕괴)를 도출했다고 하는 것이다.

북한은 2022년 8월 18일 담화를 통해 「담대한 구상」의 내용을 왜곡하면서 거부 의사를 밝혔으나, 북한의 태도에 일희일비하지 않고 의연하게 정책을 추진하는 것이 중요하다. 북한이 전술핵무기 다량 생산·핵탄두를 보유량 확대를 추진하면서 남북간 대화를 거부하는 것은 앞으로 우리 정부가 극복해야 할 장애요인이다. 일부 전문가(고유환, 2023)는 북한이 주장하는'핵에 의한 전쟁억제력 확대'와 한미가 주장하는'확장억제력 실행력 강화'를 통한 공포의 균형이 평행선을 그릴 경우 미북 정면대결과 남북관계 단절은 장기화할 수밖에 없을 것이라고 예상한다. 미북, 남북 사이에 대화와 접촉이 단절된 가운데서는 북한의 의도된 도발이든 우발적 사건이든 돌발사태가 일어날 경우 확전으로 비화할 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 다른 전문가(정성윤, 2023)는 당분간 북한이 협상으로 복귀할 가능성은 지극히 낮으므로 이를 감안해 정세를 평가하고 전략적 입장을 견지하는 것이 당연하다고 주장한다. 즉, 북한이 기존에 요구했던 제안을 미국이 전적으로 수용하거나, 북한이 대화를 염두에 두고 자신의 제안 수준을 하향 조정할 가능성이 지극히 낮으므로 교착국면의 지속은 불가피하다는 것이다. 어떠한 동기가 작용하든, 북한이 현재 추진하고 있는 핵 고도화에 대한 목표가 달성되었다고 자평하는 상황이 도래하거나, 핵 고도화 도발 여건이 여의치 않다고 판단하는 경우에만 전술적으로 협상 환경에 관심을 가질 것이라는 의견은 우리에게 시사하는 바가 크다. 이에 다른 전문가(김병로, 2023)는 이러한 상황에서 전쟁에 대한 대비는 최대한 할 수 있는 만큼 하되, 거기에만 올인 해서는 안 되며, 외교적 협상과 대화를 바로 시작해야 한다고 강조한다. 우리는 전략적 인내의 방법은 시간만 허비할 뿐 얻는 것은 없음을 익히 경험하였다.

3. 도전 과제

현재 미중 전략경쟁이 본격화하고, 우크라이나 전쟁이 수렁에 빠져 한반도 문제가 미국 우선순위에서 밀렸으며, 남북관계는 멀어진 것으로 평가된다. 따라서 2023년은 우호적 환경을 조성하고 정책적 공간을 확보하기 위한 적극적 타개 노력이 어느 때보다도 절실한 시점이다. 특히 올해는 「담대한 구상」을 구체화하고 추진 여건을 확보하는 것이 매우 중요하다. 물론 남북관계는 현 정부 출범 이후 다양한 제안과 구상에도 불구하고 의미 있는 진전

은 아직도 요원한 상태이다. 이런 때일수록 서두르지 말고 장기적인 안목을 가지고 일관되게 정부가 통일·대북정책 추진을 위해 보다 신중하고 전략적 접근을 해나가야 할 것이다. 남북관계의 정책 환경이 악화될수록 정부가 제시한「담대한 구상」은 보다 지속적이고 안정적으로 추진되어야 하는 것이다.

올해 정부의 전략에 몇 가지 중대한 장애물이 걸림돌로 작용할 것으로 보인다. 북한은 핵무기 고도화를 통해 미북 담판이 가능한'전략적 지위'를 확보했다는 판단을 하고 있을 것이다. 그러다 보니 북한은 이를 대외적으로 과시하고 기정사실화하면서 남북관계를 수단화하는 경향을 노골적으로 보이고 있다. 이러한 북한의 태도는 북한의 핵무기 고도화 집착을 강화시키고 한편으로 남북관계 개선의 동기를 감소시키는 측면이 있다. 따라서 북한의 핵무기 고도화에 대한 강한 의지와 실제 위협의 증가가 정부의 통일·대북정책에 있어 최대 도전과제라고 할 수 있다.

일부 전문가(패트릭 크로닌, 2023)은 남한이 북한을 설득할 수 있는 평화적인 방법이 없음이 중요한 장애요인이라고 한다. 북한은 남한, 미국, 일본 등을 위협하기 위해 핵·미사일을 증강하고자 하는 의지가 확고한 반면, 남한은 북한의 무력 사용을 억제할 수는 있지만 북한이 전략무기를 포기하거나 무모한 선언적 정책과 독트린을 자제하도록 설득할 수 있는 평화적인 방법은 없다고 주장한다. 정부의「담대한 구상」이 성공하려면 평양에 대화할 의향이 있는 상대가 있어야 할 것이다. 우리가 영향력을 행사할 수 있는 분야를 발굴하고 추진하는 대북전략의 마련이 시급한 것이다. 따라서 핵개발을 지속하고 있는 북한에 대한 지속적인 압박과 병행하여 보다 실효성 있고 창의적인 비핵화를 위한 대북 대화 및 협상 재개 방안을 모색하는 노력도 동시에 경주되어야 할 것이다. 북한이 추구하는 신냉전 구도의 형성을 차단하고 한반도의 전략적 안정성 유지를 위해'최대압박과 대화'의 Two Track 전략 마련이 긴요하다고 보여진다. 다만 북한의 완고한 반응을 고려하면 북한을 대화의 장으로 끌어내기까지는 좀 더 많은 시간이 걸릴 것으로 보인다. 그러나 대화 노력은 북·중·러 밀착관계의 고착화를 막을 수 있을 것이다. 아울러 북한의 완전한 비핵화는 아니더라도 최소한 핵·미사일 능력의 증강을 중단시킴으로써 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 북한 위협을 일정 수준에서 관리할 수 있게 하기 위해 필요하다는 점에서 대화는 매우 중요한 수단이다. 다른 전문가(이상민, 2023)는 김정은 시대 북한은'위기 후 대화'형태의 국면전환을 통해 체제생존에 필요한 경제적 지원과 외교적 위상 강화 시도를 추구하고 있다고 평가한다. 즉 결국 대화에 호응해 나오더라도 위기 조성을 통해 몸값을 올려서 최대한 많은 반대급부를 받을 수 있다고 인식하는

경우에 나올 것이라는 것이다.[2] 따라서 북한이 위기 조성을 시도할 경우 단호하게 대응함으로써 반대급부에 대한 기대 수준을 낮추게 만들어야 조기에 북한이 대화에 호응해 나올 수 있게 만들 수 있을 것이다. 다른 전문가(정성윤, 2023)는 우리 정부의 전략적 방향은 억제력을 최대한 강화함으로써 북한 스스로가 핵 능력의 전략적 가치를 재고할 수 있는 여건을 마련하도록 하는 것이어야 한다고 주장한다. 북한 지도부로 하여금 고비용이 소요되는 핵무장의 전략적 효용이 지속적으로 낮아진다고 판단하게 만들어 외교적 흥정을 통해 대안을 모색하는 것에 다시 주목하게 만드는 방안에 대해서도 고민이 필요할 것이다. 또한 비핵화와 평화체제 사이의 딜레마를 해소하기 위해서는 북한의 체제 안정보장에 대한 방안을 마련하는 것이 현실적으로 필요하다. 북한의 인식은 미국이 현재 비핵화에만 신경을 쓰고 있으며 북한의 체제 안전보장과 한반도 평화체제 문제에는 상대적으로 신경을 쓰고 있지 않다는 인식이 강하기 때문에 이를 불식시키기 위한 노력도 중요하다.

사실 북한은 가장 중요한 국가적 목표인 핵·미사일 개발을 위해서는 경제발전을 통한 북한 주민의 민생 개선은 포기하는 듯한 태도를 보이고 있어, 그동안의 경험에 비추어 보더라도 경제지원만을 유인으로 한 비핵화를 다시 추진하기 어려울 것이다. 그러나 북한 지도부는 북한 체제의 안정을 위해서는 핵·미사일 보유와 경제발전을 통한 북한 정권에 대한 주민들의 지지 확보 중 어느 것이 도움이 될 것인지를 정확히 인식해야 할 것이다. 핵개발을 지속하여 국제사회의 대북제재에서 벗어나지 못함으로써 경제를 발전시키지 못하고 북한주민들의 삶을 어렵게 하는 북한 상황은 지속 가능하지 않다는 것을 알아야 할 것이다. 북한은 체제생존과 안정을 위하여 핵개발을 계속하고 있지만 오히려 그로 인해 북한 체제의 안정성을 저해하고 체제 자체를 위험하게 만드는 중요한 원인임을 알아야 할 것이다. 북한 엘리트들이 자신들이 처한 현실과 외부 상황을 정확히 객관적으로 인식할 때 북한 체제가 무너지지 않고 오히려 건강하게 지속되기 위해서는 반드시 긍정적인 변화가 필요하다는 것을 알게 될 것이다.

나아가 미국의 북한문제 후순위 인식도 가까운 시일 내 변하기는 어려운 상황이다. 현 바이든 정부도 북한의 비핵화에 적극적으로 나서기 어려운 상황이다. 나아가 북한 비핵화를 위한 공조를 둘러싸고 한미가 각각 처한 딜레마도 양국의 적극적 해결 방안 모색에 어려움으로 작용하고 있다. 그렇다고

2) 일례로 △2015년 DMZ 지뢰도발 후 대화 시도 △2017년 화성-15형 발사 후 비핵화 협상 사례가 있는데, 위기 후 대화 패턴의 전제조건은 북한에 대한 최대의 군사압박이 작동했다는 것이다.

남한은‘한미동맹이냐? 남북한 관계발전이냐?’라는 두 가지 전략 선택지 중에서 어느 한 개만 선택하는 것은 정답이 될 수 없다. 한미동맹과 남북한 관계 발전은 동시에 추진해야 할 국가안보전략이다. 북핵문제가 대화로 잘 해결될 가능성을 보일 때에 한미동맹과 남북한 관계 발전은 선순환 관계를 보일 수 있다. 마지막으로 미중경쟁 심화 속에서 한미관계 강화는 우리에게 대중 외교적 운신의 폭을 좁히는 딜레마를 안겨 줄 우려가 있다. 한마디로 북핵문제 해결을 위해 필수적인 국제협력이 쉽지 않은 상황이다.

4. 맺음말

우선 북한이 지속적으로 도발을 감행하고 대화를 거부하는 상황에서는 북한의 선대선, 강대강 원칙에 대응하기 위해서 상호주의라는 선제적 협상 원칙에 대한 명확한 천명이 필요하다. 협력에는 협력, 적대에는 단호함으로 대응하는 한국의‘팃포탯 전략’, 상호주의만이 확실한 보상이 주어진다는 원칙 확립이 중요하다.

이와 함께 병행하여 비핵화 추진을 위한 先신뢰구축 방안의 수립이 중요하다. 북한에게 개혁·개방이나 비핵화는 체제 생존을 위협한다는 인식이 있으므로 체제를 위협하지 않으면서 신뢰를 쌓는 방안이 필요하다. 국제사회의 대북제재 레짐 틀 속에서 우선 인도적 지원이나 민생 개선을 위해 북한을 협력의 장으로 끌어내는 다양한 방안을 적극 강구해야 할 것이다. 정부 차원의 대규모 협력사업을 본격적으로 추진하기에 앞서 중국 등 제3국을 활용한 민간차원의 인도적 지원이나 교류협력을 적극 장려할 필요가 있다.

북핵문제의 당사자로서 원칙과 일관성에 기초하여 우선 남한의 당사자로서의 지위를 보다 명확하게 할 필요가 있다. 그리고 북한의 비핵화와 평화체제 구축에 대한 의지를 지속적으로 전달하고 이에 상응하는 다양한 안전보장 내용을 동시적으로 메시지로 발신할 필요가 있다. 비핵화의 원칙은 굳건히 견지하되 북핵문제 해결에 있어 보다 현실적인 접근방식이 필요해 보인다. 그래야 북한도 우리 정부와의 대화에 응해 나올 가능성이 크기 때문이다. 북한의 수용성을 높이기 위한 유연한 입구와 프로세스에 대한 고려도 필요하다. 이를 통해 북한의 핵무기 고도화의 지연과 일차적 동결을 끌어내는 것에 우선 목표를 둘 필요가 있다.

또한「담대한 구상」의 추진전략을 구체화하여 북한 상황과 대북제재의 현실을 반영한 맞춤형 추진전략을 제시해야 할 것이다. 북한이 처한 현실적 고충인 식량, 의약품, 에너지 부족 문제를 짧은 기간 내 해소할 수 있는 맞춤형

추진전략을 창조적으로 만들어 내어야 할 것이다. 예를 들어, UN 안보리 대북 제재, 미국 국내법 등 교류협력의 제한사항을 극복하기 위해 식량, 의약품, 유류 지원의 대가로서 북한이 우선 상대적으로 용이하게 폐기할 수 있는 대량살상무기(WMD)를 찾아보는 방법도 가능할 것이다.

북한을 협상 테이블에 나오도록 설득하기 위해서는 북한이 근본문제라고 생각하는 체제안전 보장과 관련한 문제들(한미연합 군사훈련문제, 정전협정의 평화협정으로의 전환, 미북관계 정상화 등)을 포함하여 비핵-평화 교환 프로세스를 마련하고 국민들로부터 지지를 얻는 노력도 필요할 것이다.

사실「담대한 구상」의 추진을 위한 관건은 핵을 가진 북한과 미국이 어떻게 관계 정상화를 추진할 수 있느냐의 문제를 해결하느냐 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 비핵화를 목표로 한 미북관계 정상화 수순을 마련하고 북한을 설득해 나가야 할 것이다. 북한과 비핵화 협상을 하기 위해서는 한미의 공통된 비핵화 실행방안 및 보상안을 제시하고 이것이 미국의 우선 대외정책 사안이 될 있도록 외교적 노력을 경주해야 한다. 북한의 완전한 비핵화가 최종목표라고 해도 비핵화는 단계적 진행이 불가피하기 때문에 북한이 관심을 표명하고 수용할 수 있는 현실적 의제를 제시하면서 대화를 재개할 필요가 있다. 북한을 적극적으로 견인하기 위해서 한미는 공통의 메시지를 통해 북한에 대한 상응조치를 보다 구체화해야 할 것이다. 비핵화 포함 포괄적 의제에 대한 남·북·미 3자 협상 틀 가동을 통해 한국의 주도성을 보장하고 협상의 실행력을 담보하는 접근방안 마련이 필요하다. 남북미가 비핵화에 포괄적으로 합의한 후, 양자(미북, 남북, 한미) 간 세부실천사항을 합의, 이를 국제사회가 보장하는 합의로 구체화하는 것을 고려할 필요가 있다.

뿐만 아니라 북한이 핵이 있어도 쓰지 못하도록 만드는 억지에 있어 한중협력이 절실하다. 평화체제 구축에 있어 중국은 종전선언 추진을 지지하는 입장이므로 북핵 억지, 미북관계 정상화 지원, 종전선언 추진 등에 있어 중국의 협력을 도출하기 위한 노력이 필요하다. 비핵화 단계의 전면적 투자와 교역에 있어 한중협력을 통해 대북 투자와 교역을 활성화시키는 것은 중국의 이익에도 부합하는 것이다. 나아가 우리는 중국이 강조하는 한반도 평화와 안정, 대화 등의 의제를 발전시켜 북한이 추가 핵실험을 하지 못하도록 중국이 북한을 설득하게 만들 수 있는 논리와 협상카드를 준비할 필요가 있다.

나아가 힘에만 의존하는 것이 아닌 외교적 대화와 협상을 통해 관계 개선에 기초한 평화를 조성해야 하고, 그것을 실질적으로 담보하는 평화구축을 추진해야 한다. 이 과정에서 경제협력을 어떻게 활용할 것인지 「담대한 구상」과 연계한 입체적 문제해결을 시도해야 한다. 보건·환경·안전협력을 통

해 상호신뢰를 형성해가는 과정이 결과적으로 한반도에서 긴장이 완화되고 비핵화 여건의 조성에도 기여할 것이다. 특히 보건·환경·안전협력은 우리 국민의 생명과 안전에도 직결되는 문제이므로 국내 정치적 갈등 해소에도 유리할 것이다.

국제협력의 공간을 활용하여 북한 개방과 발전을 주도할 수 있는 인적 자원 역량 강화를 위한 지식협력사업(Knowledge Sharing Project)을 적극 추진해야 한다. 향후 5~10년 동안 북한이 경제, 학술, 문화, 외교 국제네트워크를 확장함으로써 북한이 국제사회에 편입될 수 있도록 지원해야 한다. 북한의 개방에 초점을 맞춘 북한국제화(Globalization of North Korea) 정책을 전면적으로 추진하는 것도 필요할 것이다. 북한이 국제사회의 규범에 맞게 행동할 수 있도록 국제적 경험을 할 수 있는 기회를 제공하고 인적 자원 역량 강화를 지원하는 정책이다. 한반도 문제를 풀기 위해 북한의 협력을 이끌어 내려면 극단적으로 폐쇄된 북한사회를 현재보다 훨씬 개방된 형태로 바꾸지 않으면 안 된다. 또한 북한의 내부 개혁과 경제발전을 주도적으로 추진할 수 있는 인적 자원 양성이 절대적으로 필요한 상황이다.

남북관계를 둘러싼 정책 환경이 악화될수록 정부가 제시한 「담대한 구상」은 보다 지속적이고 안정적으로 추진될 필요가 있다. 2023년 2년차를 맞아 정부의 통일·대북정책 추진을 본격화할 필요성이 매우 크지만 한반도를 둘러싼 전략 환경이 단기간에 급격히 변화될 수는 없을 것이다. 하지만 정부의 통일·대북정책이 지속성과 효율성을 꾸준히 보여준다면 한반도의 미래는 남북한 주민 모두가 바라는 평화적 통일 환경으로 이행될 수 있을 것이다. <끝>

참 고 문 헌

통일부. 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』.

통일부. 「대통령 업무보고 보도자료」, 2023.1.27.

통일부. 「대통령 업무보고 보도자료」, 2022.7.22.

학술회의자료 “북핵 고도화에 대응하는 우리의 전략 방향”. 『윤석열 정부 출범 1주년 외교·안보·통일분야 평가와 과제』. 2023 Joint Conference 4개 국책연구기관 공동학술회의, 2023.6.9.

권영세, 통일부 장관. VOA 인터뷰 「특집 인터뷰: 비핵화 넘는 통일방안 구상」. 2023.3.9.

고유환, 통일연구원장. “워싱턴선언 이후의 대북정책 과제”. 「Global NK 논평」. 재단법인 동아시아연구원, 2023.

김병로, 서울대학교 통일평화연구원 교수. “신냉전 시대 윤석열 정부의 대북정책 방향”. 제1회 통일교육위원 서울협의회 워크숍 발표자료. 총신대학교, 2023.5.24.

박영호 외 지음. 『한반도 뫼비우스의 띠 풀기: 북한 비핵화와 평화 구축』. 한반도 포럼 편, 2021.3.26.

한동호 외 10명. 『윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향』. KINU 정책연구시리즈 22-04. 통일연구원, 2023.1.17.

2세션 발제

남북관계 정상화 추진

-법률적 추진과제-

이찬호 변호사

1. 남북관계 접근 방식의 점검

가. 신기능주의적 접근 방식

북한 핵문제 및 장거리 미사일 발사 문제 등 한반도 안보 현안이 급부상하는 가운데 한반도 주변의 국제정세가 새로운 갈등과 협력의 양상으로 전개되고 있는 상황에서 한반도 평화와 민족의 번영을 추구해야 하는 난제가 대두되고 있다. 우리 정부는 1980년 대 말 부터 북한과의 화해와 협력 추진을 통한 단계적이고도 점진적인 통일방안을 추진해 왔는바, 동 통일방안은 비정치분야에서의 교류협력의 증진을 통해 정치분야에서의 북한 변화를 도모한다는 신기능주의적 접근 방안에 따른 것이었다.

이러한 접근 방식은 1990년 독일통일과 비슷한 시기 동구 사회주의권 국가들의 체제전환 발생의 주요 원인 중의 하나로 인식되어 왔는데, 우리 정부도 이러한 접근 방식에 따른 민족공동체 통일방안을 제시하고 적극적인 대북 교류협력 정책을 추진하기 시작한 것이었다.

동 정책의 추진 결과 1990년대 초반 남북한 간에는 '남북기본합의서'와 분야별 부속합의서 등이 체결되고 남북한 인적 왕래와 남북한 물자교역이 활발하게 추진되기 시작하였으며, 이후 금강산 관광사업과 개성공단 사업 등 대규모 남북경협 사업이 이루어지는 성과가 나타나게 되었다.

이러한 통일방안과 통일구상을 실현하기 위한 법제도도 꾸준히 정비되었다. 남한은 1990년 남북교류협력법 및 남북협력기금법을 제정하고 2005년 남북관계발전법을 제정하여 남북교류협력과 남북관계를 규율하는 법제도 구축을 진행하여 왔으며, 이외에도 북한이탈주민의 보호를 위한 정착지원

법, 이산가족교류 실현을 위한 이산가족법을 제정하고 북한인권상황 개선을 위한 북한인권법과 통일교육 촉진을 위한 통일교육지원법을 제정하는 등 일련의 법제도를 구축하였다.

한편, 남북한 간에는 1992년 '남북기본합의서'를 위시하여 총 258개의 남북합의서가 체결되어[3] 정치, 경제, 군사, 인도지원, 사회문화 분야의 방대한 남북합의서 체제가 구축되었다. 특히 남북한은 투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결, 청산결제 등에 대한 합의서를 채택하여 보다 안정적인 남북경협 추진의 제도적 토대를 마련한 바 있다.

북한도 2005년 '북남경제협력법'을 제정하고 금강산 관광지역과 개성공단 지역을 특구로 지정하는 개방조치를 취하는 등 남북경협에 다소 적극적인 태도를 보여줌으로써 남북협력이 더 높은 단계로 발전할 수 있는 제도적 구축이 진전된 바 있다.

나. 기존 통일구상과 법제도의 한계

1980년대 말부터 최근까지 신기능주의적 통일구상의 기본 흐름에 따른 대북정책 추진과 남북관계 관리가 약 30여년 간에 걸쳐 이루어졌는바, 이러한 정책 기조가 북한의 변화를 어느 정도 이끌어 내었는지에 대한 평가는 다소 회의적이라고 할 수 있을 것이다.

특히, 1980년대 부터 지속적으로 제기되어왔던 북한의 핵 개발 문제는 1994년 제네바 합의와 2005년 미북간 '9.19 공동성명' 등의 미북간 협상을 통해 해결되는 듯하였으나 북한은 핵 실험을 감행하고 핵 개발을 고도화하여 핵무기 완성의 단계로 들어섰으며 2022년 9월 '핵 무력 정책법'을 제정하여 자의적이고 선제적인 핵 공격 정책을 법제화하는 등의 강경 정책을 구사하고 있다.

이러한 상황 하에서 기존의 통일구상이 당초 목표로 설정했던 북한의 근본적 변화를 유도해 내지 못하였다는 반성과 함께 북한의 핵 보유 현실화 및 강경한 대외정책의 고수 및 한반도 주변 정세의 변화는 기존 통일구상에 대한 재검토 및 새로운 통일구상의 필요성을 제기하고 있다.

---

3) 통일부 남북회담본부 회담통계 https://dialogue.unikorea.go.kr 참고

이러한 상황은 남북관계 및 통일정책 분야에 대한 재검토 필요성을 제기하고 있는바, 제도적인 측면을 중심으로 본다면 다음과 같은 문제점들에 대한 점검이 필요하다고 보여진다.

첫째, 현 남북관계와 통일문제는 헌법 제4조의 평화 통일 조항에 기반한 매우 추상적이고 애매한 규범화 정도의 수준에 머물고 있는바, 통일정책의 수립과 시행 및 통일 준비를 위한 범국가적 의사결정 체제와 절차 등에 대한 보다 구체적인 규범화 노력이 필요한 실정이다. 가칭 '평화통일기반조성기본법'과 같은 통일정책에 대한 기본법제가 제대로 구축되어 있지 못하며, 남북교류협력, 이산가족, 북한이탈주민 정착, 인도지원 등 각론적 규범화 수준에서 법제화가 이루어지고 있는 상황이다.

둘째, 통일정책은 국민적 합의 속에 정치적 파당성을 배제하는 가운데 수립되고 추진되어야 하는 것이 성공적인 통일정책 추진을 위한 선결요건이라고 할 수 있는바, 통일방안이 법제화되어 있지 않으며 역대 정부의 시책 방향으로서의 위상을 갖게 되어 그 제도적 정당성이 취약한 상황이다.

셋째, 남북한 간의 관계를 규율하는 남북관계발전법과 남북교류협력법은 북핵 상황을 반영하지 못하고 있으며 선 교류협력 후 체제통합이라는 단선적인 통일정책 만을 상정하고 있는바, 북핵 상황의 악화와 남북간 갈등 상황의 심화 등 불안정적이고 긴급한 상황에 필요한 남북관계의 안정적 관리 방안 및 대북 투자 기업에 대한 손실보상 등에 대한 법제화가 이루어지지 못하고 있다.

넷째, 남북한 간에는 매우 광범위한 남북합의서 체제가 구축되어 있으나 동 합의서들이 준수되지 않는 상황이 지속되는 반규범적 현상이 고착되고 있다. 이는 남북관계의 특수성에 비추어 어느 정도 불가피한 상황으로 인식되어 오고 있으나, 새로운 안보환경에 대응하는 새로운 남북관계 형성을 추구하는 현 상황에서는 근본적인 개선이 필요한 부분이라고 할 수 있을 것이다. 신통일미래구상의 원활한 추진을 위해서는 남북한 간에 합의된 사항은 반드시 이행되는 체제를 구축하는 것이 필요하다.

2. 남북관계 정상화 추진을 위한 분야별 검토 과제

가. 통일기반조성 분야

o 통일정책 이념과 방향, 남북관계 성격 규명 등에 대한 판단의 규범화 검토

o 남북관계에 있어서의 명백한 red-line의 설정

o 통일정책 추진 체계의 정립
- 통일관계장관회의 신설, 대통령실 직속 통일위원회 신설, 민주평통 기능 보강 등

o 통일기반조성 기본법 제정 방안 등

o 남북회담 등 남북관계 관리 체제에 대한 법제화

나. 통일정책 공감대 형성 분야

o 통일문제에 대한 국민적·사회적 숙의 과정의 지원 및 합의 사항 이행 등 관련 사항에 대한 에 대한 절차, 내용 등을 법제화

o 통일방안의 법제화: 통일방안 내용 자체의 법제화는 바람직하지 않으나, 통일방안 수립의 절차와 도출된 통일방안의 규범화는 추진 필요
- 민관합동 통일방안 수립 위원회 구성, 국회 심의, 필요시 국민투표, 대통령 공표 등의 일련의 과정과 절차를 법제화 검토

다. 남북관계 및 교류협력 분야

o 남북관계 및 남북교류협력의 기본원리 등 설정

o 현행 남북관계발전법의 개선 및 보완 필요사항 도출
- 남북합의서의 정의(규범력 부여 필요성에 따른 분류 필요)
- 남북합의서의 효력 문제(헌법적 해결과제 포함), 남북합의서 위반행위 제재
- 남북교류협력에 대한 남북한 쌍무적 규율 체제 도입

- 북핵 문제 등 긴급상황에 따른 남북교류협력 비상조치 조항 등 도입
- 대북제재 등 징벌적 대북조치에 대한 사항 도입
- 남북교류협력 중단에 따른 피해 기업 보상문제 법제화

라. 남북통합 준비 분야

o 남북통합 준비의 control tower 설정 및 법제화
- 통일방안에 따른 점진적 통합과정을 전제로 남북한 평화공존, 공동번영의 가치체계 하에서 추진
- control tower와 각 부처간 통일 준비 전담부서가 업무추진 체계 구축

o 남북통합 준비 과제의 발굴 및 연구 검토 추진
- 전 부처별 통합 준비 과제를 발굴하여 control tower에서 과제 관리 및 평가
- 부처별 전담기구 설정 및 전문 인력의 양성 및

마. 남북합의서 분야

o 남북합의서의 규범력에 따른 분류
o 상설적 남북회담체 또는 남북협의체 구성 체계 구축
o 남북합의서 이행 체제 구축 문제
o 남북합의서 이행법의 남북한 동시 제정 방안 등 실천방안 등 검토

3. 남북관계 정상화를 위한 신통일미래구상

가. 추진 배경

정부는 통일미래 준비를 2023년도 핵심추진과제로 선정하고, 가칭 “신통일미래구상”을 마련하여 한반도 평화와 민족 번영을 위한 중장기 구상을 제시할 것으로 밝힌바 있는데, 신통일미래 구상을 통해 자유, 인권, 소통, 개방 등 보편적 가치의 실현을 통해 자유민주적 평화통일 기반을 구축하기 위한 비전과 방향이 제시될 것이다. 또한, 정부는 ‘민족공동체통일방안’을 업그레이드하여 2024년에 발표하기로 하고 관련 준비를 진행 중이다.

신통일미래구상은 통일환경의 급격한 변화에 따라 통일정책의 패러다임을 전환할 필요성에 대한 공감대를 바탕으로 '한반도의 모든 구성원을 위한 더 나은 미래'와 '자유롭고 평화로운 통일 한반도'의 비전을 담아낼 것으로 보이며, 이를 위해 헌법가치와 인류 보편가치를 고려해 자유, 인권, 평화, 번영, 개방 등의 가치를 구현하는데 중점을 둘 방침인 것으로 알려지고 있다.

또한 통일 한반도의 비전을 실현하기 위한 3대 과제로 통일을 지향하는 올바른 남북관계 정립, 북한의 긍정적 변화 촉진, 체계적인 통일미래 준비가 제시되었고, 구체적으로 통일지향적 공존관계 정립, 비핵화와 지속가능한 평화정착, 인권 등 보편가치 구현, 상생의 협력구조 정착, 개방과 소통의 열린 한반도, 동북아 평화·번영의 선도적 역할 등의 정책방향을 검토할 것이다.[4)]

신통일미래구상은 한반도 통일에 대한 새로운 패러다임으로 작용하게 될 것이며, 새로운 패러다임을 제도적으로 수용하는 법제화 작업도 함께 준비되어야 할 것이다.

나. 신통일미래구상 실현을 위한 준비 과제

신통일미래구상의 3대 과제로 제시되고 있는 '통일을 지향하는 올바른 남북관계 정립', '북한의 긍정적 변화 촉진', '체계적인 통일미래 준비'는 법제도적인 측면에서 준비하는 것이 무엇보다 중요하다. 이는 통일행정 역시 법치행정의 일부로서 수립되고 추진되어야 하기 때문이다.

신통일미래구상이 제시하고 있는 3대 과제를 중심으로 이를 법제적으로 수용하고 지원하는 방안으로서 다음 사항들을 제기할 수 있을 것이다.

첫째, '통일을 지향하는 올바른 남북관계 정립' 과제 분야에서는 통일기반 조성법제와 통일정책 공감대 형성법제를 중심으로 한 입법과제 도출 및 입법방안이 수립되어야 한다.

현행 법 중 이 분야를 규율하고 있는 '남북관계발전법'의 내용을 재검토하

4) 통일부, 통일 실현 위한 3대 과제 제시...'신통일미래구상 회의', 아시아투데이 2023.5.13.자

는 한편, 통일정책 및 통일준비의 기본법으로서 헌법의 통일조항을 구체적으로 실현하기 위한 통일기반조성 법제의 구축 문제를 검토하는 한편, 통일방안에 대한 국민 여론 수렴 및 국회의 참여 등 민주적 절차를 보장하는 방향으로 통일방안 수립 절차를 법제화하는 방안이 추진되어야 할 것이다.

둘째, '북한의 긍정적 변화 촉진' 과제 분야에서는 현행 남북교류협력 법령을 재검토하여 남북교류협력에 새로운 규범적 질서가 구축되어야 한다.
지난 30여년 동안의 남북교류협력의 경험을 바탕으로 남북교류협력 법령의 규율을 각론화하는 한편, 현행 남북교류협력 지원 일변도의 규율 방식에서 탈피하여 북핵 상황 등에서 남북교류협력 유예 및 제재 등 대북 조치 등을 취할 수 있도록 법제화하고 긴급상황 발생시 정부가 남북교류 분야에서 비상조치를 취할 수 있도록 하는 방안도 추진되어야 한다.

셋째, 북한의 긍정적 변화를 촉진하기 위해서는 남북한 간의 합의사항이 이행·실천되는 관행을 확립하는 것이 매우 중요하기 때문에 무실화되고 있는 남북합의서의 규범력을 제고하는 방안에 강구되어야 한다.
현재 남북합의서의 무실화 문제는 남북합의서의 규범력 제고를 위한 남북한 간 상호 협력이 부재하고 남북합의서의 실효성을 제고하기 위한 남북한 공동노력 및 제도화 방안 추진 미흡한데도 그 원인이 있다. 남북합의서의 규범력 제고를 위한 남북공동위원회 설치 등 대북조치 방안 등 도출하는 한편, 대북조치 사항의 진전 정도를 보아가며 남북합의서의 규범력을 제고하기 위한 남북관계발전법 등 관련법 개정 또는 남북합의서에 대한 개별 법제의 제정 방안 도출도 검토되어야 할 것이다.

넷째, '체계적인 통일미래 준비' 분야에서는 경제, 사회, 문화, 복지, 인권 등 제반 분야에서의 남북한 통합 준비를 위한 범정부적 준비 체제 구축 문제가 검토되어야 한다.
통일미래준비는 신통일미래구상이 전제하고 있는 점진적 남북통합 상황에서 통일미래 준비가 상시적으로 이루어질 수 있도록 각 부처별 담당과제를 도출하고 이를 종합적으로 관리할 수 있는 체제로 구체화될 필요가 있다.
또한 통일미래준비 과제의 설정 및 관리 등에 대한 실체적인 사항과 절차적인 사항이 구체화되어야 할 것이다, 이를 관장하는 기구의 설치와 각 부처별 전담부서의 지정, 정부내 업무 협조 체제 구축 등 행정조직법적

차원이 검토가 필요하다.

다섯째, 신통일미래구상은 남북관계 상황 및 북한의 태도, 한반도 정세 등을 감안하는 가운데 점진적이고 단계적으로 추진될 것으로 보이는바, 입법정책적 과제들도 점진적이고 단계적으로 제시될 필요가 있다. 신통일미래구상의 진전 상황 등을 감안하여 법제 분야 과제들을 내부준비, 남북관계 정상화 단계, 남북관계 발전 단계, 통합준비 단계, 통일완성 단계의 5단계로 설정하여 각 단계별 추진 과제를 추진하는 것이 현실적일 것이다.

〈 신통일미래구상의 3대 과제별 법제화 요소 검토 〉

□ 1st 과제: 올바른 남북관계 정립

- 상호주의적 요소 강화 및 쌍무적 관계 설정
- 남북관계의 보편성, 국제규범 합치성 강화(vs. 남북관계 특수성)
- 남북한 회담체제: 현행 사안별 협의체제→ 남북관계 공동관리를 위한 상설 회담체 + 남북합의서 이행 관리 및 집행 기구로 발전
- 남북합의서 체제에 대한 보완: 남북합의서의 법적 효력, 효력 정지, 남북합의서 위반행위에 대한 제재 문제 등에 대한 검토

□ 2nd 과제: 북한의 긍정적 변화 촉진

- 현행 남북교류협력 체제 및 법제의 문제점 개선
- 국제적 눈 높이에 맞는 대북지원법제의 정립
- 담대한 구상 실현을 위한 법제적 지원 사항 검토

□3rd 과제: 체계적인 통일미래

- 통일방안 수립 절차 등에 대한 법제화
- 통일관계장관회의 등 고위급 통일정책 협의기구 구성 법제화
- 통일미래 준비를 위한 범정부 조직 체계의 구축
- 각 부처별 남북통합 과제 발굴 및 준비 등 남북통합 대비 과제 관리

4. 결론

남북관계의 정상화를 위해서는 남북간에 그동안 당연시 되었던 사항들을 재점검하는 일부터 시작되어야 할 것이다.

여기에는 통일정책 이념과 방향, 남북관계 성격 규명 등에 대한 재점검과 함께 남북관계에 있어서의 명백한 red-line의 설정이 포함되어야 할 것이며, 통일정책 추진 체계를 재정립하고, 통일기반조성 기본법을 제정하는 방안도 포함되어야 할 것이다.

또한 통일역량의 축적을 위한 내부적인 준비작업도 필요한바, 통일문제에 대한 국민적·사회적 숙의 과정의 지원 및 합의 사항 이행 등 관련 사항에 대한 에 대한 절차, 내용 등을 제도화하는 한편, 통일방안 수립의 절차와 도출된 통일방안에 대한 사회적 규범력 인정 등의 문제가 검토되어야 할 것이다.

특히 남북관계의 정상화를 위해서는 남북한 간에 합의된 사항이 반드시 이행되도록 하는 시스템을 구축하는 것이 필수적이므로, 이를 위해서는 현행 남북관계발전법 상의 남북합의서제도의 재점검 및 남북합의서 이행체제의 강화문제 등이 검토되어야 할 것이다.

3세션 발제

북한주민의 인권 향상

-북한인권정책 추진방안-

이금순(통일연구원 선임연구위원)

1. 서론

○ 국제사회는 북한의 핵 및 대량살상무기 개발과 심각한 인권침해 상황이 안보와 평화를 위협하는 것으로 인식하여 왔으며, 이러한 우려가 북한인권 결의 채택 및 대북제재 부과로 이어져 왔음.

- 유엔인권이사회(2003년 이후) 및 유엔총회(2005년 이후)에서, 북한 인권결의 채택 지속(투표 없이 컨센서스로 채택)
- 2004년 이후 유엔 북한인권특별보고관(현재 엘리자베스 살몬) 활동, 매년 유엔인권이사회와 유엔총회에서 북한인권 상황 보고
- 2013년 구성된 북한인권조사위원회(COI)가 2014년 활동결과 보고서에서 북한 내'조직적이고 광범위하게 이루어지는 중대한 인권침해가 인도에 반한 죄(crime against humanity)'에 해당할 수 있다고 평가[5]
- 북한 인권침해 가해자에 대한 처벌이 이루어지지 않았음(impunity)을 문제시하면서 형사책임을 규명하기 위한 노력 제도화, 2015년 유엔인권사무소(서울) 개설 및 기록보존 등 책임규명 메커니즘 실행
- 미국, 일본, 유럽연합, 영국 등은 북한인권 침해 가해자 및 기관에 대한 양자제재 부과를 통해 북한의 인권개선 촉구

○ 1990년대 중반이후 지속된 북한의 인도적 위기상황은 장기화되고 구조화되어 유엔차원에서도 긴급한 지원이 필요한 위기지역으로 분류되지 못하고 지원실적도 부진함.[6]

- 또한 북한의 핵실험과 미사일 발사로 인한 대북제재가 지속되는 가운데, 북한에 대한 인도적 지원 필요성은 주목을 받지 못하였음.
- 2017년에 채택된 유엔안보리차원의 대북제재결의 2356호, 2371호, 2375

5) UN Doc. A/HRC/25/CRP.1.

6) https://fts.unocha.org/appeals/935/clusters DPR Korea Nees and Priorities 2020의 지원 호소액은 1억 700만 달러이나, 지원액은 29.5%인 31,589,615 달러에 그침. 지원 분야는 식량안보보다 보건의료분야 등이 높음.

호에도 지속적으로 인도적 지원의 경우는 제재의 대상이 아님을 명시하고 있음.

- 그러나 2013년 이후 실제 북한 내 인도적 지원을 진행하는 국제기구 및 단체들이 기금이전을 위한 은행거래상 지연, 지원물자 구매 허가 등으로 인한 지원물자 수급 어려움 등으로 사업을 계획대로 수행하는 데 어려움을 겪고 있음.[7)]
- 2017년 북한은 제재피해실태조사위원회 등을 통해 제재로 인한 상황악화를 강조하면서, 인권차원에서 대북제재의 부정적 영향을 강조하고 있음.[8)]

○ 북한은 국제사회의 인권압력을 미국의 정치적 음모로 규정하면서도, 인류 보편적 가치로서의 인권 관련 자체적인 노력을 부각하면서 특정분야(여성, 아동, 장애인 권리 등)에 대해서는 국제협력 의지를 강조함.

- 북한당국은 유엔인권이사회 및 총회차원의 북한인권 결의를 미국이 주도하는 '대북적대시정책'으로 규정하고 반발하면서도,
- 북한이 가입한 유엔인권협약에 대해서는 당사국 의무를 이행하기 위한 국가보고서 제출 및 심의에 적극적으로 참여하고, 심의 의견을 반영하고자 노력함.
- 유엔인권이사회 보편적정례검토(Universal Periodic Review)와 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals) 관련 절차에는 자발적이고 적극적으로 참여함으로써, 정상국가의 이미지를 부각하고자 노력함.
- 북한은 2024년 4차 보편적정례검토를 받을 예정임.

○ 윤석열 정부는 「남북 간 인도적 해결 도모」를 국정과제로 설정하고, 북한주민의 인권 증진과 분단 고통 해소를 위해 노력할 것임을 천명함.

- 북한주민의 인도적 상황 개선을 위한 인도적 협력 추진
- 이산가족·국군포로·억류자 문제를 해결하기 위한 실효적 방안 모색
- 분단의 아픔을 치유하기 위한 차원에서 이산가족 문제 접근 노력 강화

○ 북한인권 개선과 남북 간 인도적 사안 해결은 평화통일의 기반조성을 위해서 매우 중요한 사안임.

- 자유, 인권, 법치 등 보편적 가치 실현
- 국제사회와의 연대를 통해 정당성 확보 및 공감대 강화

---

7) https://www.nknews.org/2017/12/serious-concern-about-sanctions-impact-on-north-korea-aid-work-un-dprk-rep/

8) 미래를 위한 아동권리보장, 유엔아동권리협약이 채택된지 28돐임, 노동신문, 2017.11.2.

2. 북한인권 환경 분석

가. 국제사회 동향

<대북인권 결의 채택>

○ 유엔인권이사회와 유엔총회는 결의채택을 통해 북한 내 중대한 인권침해 및 인도적 상황에 대한 우려를 지속적으로 표명하고, 북한당국의 인권 개선 노력을 촉구하여 왔음.

- 2004년 북한인권특별보고관제를 도입하고, 지속적으로 임기를 연장함[9)]

○ 2023년 유엔인권이사회 북한인권 결의[10)]는 기본적으로 북한인권조사위원회의 결과보고에 제시된 '인도에 반한 죄'에 해당하는 '체계적이고 광범위하며 중대한' 인권침해가 지속되고 있으며, 가해자에 대한 처벌이 이루어지지 않고 있음에 깊은 우려 표명

- 전 세계적인 코로나-19 팬데믹과 북한 내 팬데믹(22년 5월) 상황에 북한당국이 과도한 국경봉쇄와 이동통제로 인도적 상황 및 인권에 부정적인 영향
- 국제인도적지원기구 국제요원들의 출입국, 지원을 필요로 하는 취약계층에 대한 자유롭고 방해받지 않은 접근을 허용하여야 함을 강조
- 북한당국이 주민들의 복지에 사용하여할 국가재원을 핵, 미사일 개발에 우선 투입하는 것을 비난
- 주민들의 인권 및 기본권 향유, 특히 여성, 아동, 장애인, 노인 등이 식량권, 이동권, 집회 및 평화집회, 표현의 자유, 정보 접근 등을 보장받아야 하나, 유기, 침해, 착취 및 폭력의 대상이 될 소지가 많음.
- 북한당국이 여성차별철폐협약 및 아동권리협약 이행보고서 심의에서 제시된 최종견해를 수용하고 이행하여야 할 것이며, 장애인권리특별보고관이 제시한 정책권고를 이행하도록 촉구
- 송환되지 않은 외국인납치자, 전쟁포로와 그 후손들의 인권침해가 지속되고 있음에 우려
- 국제사회의 외교적 노력 및 남북대화를 포함한 외교적 대화, 북한 인권

---

9) 조선인권연구협회 김일철실장 명의로 '한시바삐 폐지되어야 할 나라별 특별보고자 제도' 제하 글에서, "조선(북한) 인권 상황 특별보고자 자리에 누가 올라앉든 그를 인정조차 하지 않는다는 것이 우리의 입장", "미국과 서방의 꼭두각시"라고 비난하고, "특별보고자 제도는 미국과 서방이 자주적인 몇몇 나라들을 표적으로 하여 조작한 인권의 정치화, 선택성, 이중기준의 산물", "우리 공화국의 영상(이미지)을 깎아내리고 사회주의 제도를 전복해보려는 흉심으로부터 적대 세력들이 고안해낸 정치적 모략 도구"(북한 외무성 홈페이지, 2022.7.12.)

10) UN Doc. A/HRC/52/L.9 2023.3.27.

및 인도주의 상황 개선을 위한 협력의 중요성 강조
- 해외 이산가족을 포함한 이산가족문제 해결의 긴급성과 중요성 강조, 이산가족 상봉 재개와 남북정상회담 합의(2018.9.19.)와 근본적 해결을 위한 인도주의 협력 강화 장려, 접근 용이한 장소와 시설에서의 상봉, 정기적인 서신교환, 화상 상봉 및 영상메시지 교환을 포함한 상시적인 정례 상봉과 이산가족 접촉 허용의 중요성을 강조
- 사상, 양심, 종교의 자유를 제약하는 국가통제가 팬데믹 예방을 명분으로 더욱 강화됨.

○ 2022년 유엔총회 북한인권 결의[11]도 유엔인권이사회 및 유엔총회, 유엔북한인권조사위원회, 보편적 정례검토, 유엔특별절차, 조약위원회 등에서 제시된 북한인권관련 정책권고사안 이행을 점검하는 것이 중요하다고 명시하면서, 아래의 정책 권고들을 북한당국에 제시함.
- 북한 내 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해를 즉각 중단할 것, 유엔매커니즘을 통해 제시된 정책 권고를 준수해야 함.
- 정치범수용소를 즉각 폐쇄하고 모든 정치범을 무조건 지체 없이 석방할 것, 즉각적으로 구금시설 상태를 총괄적으로 점검하고 모든 시설들이 수감자 인권보호 기준(B규약, A규약, 넬슨 멘델라 규칙 반영)에 맞게 조치
- 구금시설 등을 포함하여 고문 및 잔인하고 비인도적인 처벌 및 조치를 즉각 중단
- 가해자에 대한 비처벌(impunity) 문제를 해결하고 주민들의 인권보호를 위해 인권침해 책임자를 독립사법절차를 통해 법정에 세우도록 할 것
- 탈북의 근본적인 원인을 해결하도록 하고, 인신매매 등에 연루된 탈북민 재판절차가 국제인권기준에 맞는 공정한 재판이 되도록 할 것. 인신매매 피해자들을 범죄시하지 않고 송환이후 노동단련대 및 교화소 구금 등 처벌 없이 적절한 지원을 받도록 조치할 것
- 북한주민들이 북한 내 이동의 자유를 향유하도록 하며 망명을 구할 목적까지를 포함하여 당국의 방해 없이 출국할 자유를 보장할 것
- 북한으로 추방된 혹은 귀환한 북한주민이 안전하고 존엄하게 귀환하며, 인도적 대우를 받으며, 강제실종, 자의적 처벌, 고문, 부당한 대우, 국제인권기준에 부합하지 않는 재판을 받지 않아야 할 것
- 북한에 억류된 외국인들에게 통신, 접견, 영사서비스(북한이 당사국인 영사관계에 관한 비엔나협정에 부합)를 제공하고, 억류자의 상황을 확

11) UN Doc. A/RES/77/226 2023.1.09.

인해주고 가족과의 통신을 허용하는 등 필요한 조치를 취할 것
- 신임 북한인권특별보고관에게 자유롭고 방해받지 않는 전면적인 방북을 허용하는 것을 포함하여 전면적인 협력을 확대할 것, 인권이사회의 기타 특별절차 및 유엔 인권 메커니즘과의 협력을 확대하여 북한인권 상황에 대한 전면적인 평가가 가능하도록 할 것
- 유엔인권최고대표실의 방북을 초청할 것
- 유엔최고대표 및 대표실, 서울현장사무소를 포함하여 이전 인권최고대표들이 추구한 인권증진 조치를 포함 북한인권 분야 기술협력에 참여할 것
- 보편적정례검토(UPR)에서 수용한 정책권고를 실행하고, 3차 검토에서 수용한 정책권고 실행 관련 구체적인 진전 사안을 담은 자발적 중간보고서를 제출할 것
- 국제노동기구 회원으로 가입하여, 국제노동기준에 부합하는 법령제정 및 조치를 채택할 것, 국제노동기구의 주요노동협약 비준을 검토할 것
- 유엔기구 및 인도지원기구의 북한 복귀를 포함, 유엔 인도적 기구와의 협력을 지속하고 강화할 것
- 인도적 지원을 필요로 하는 사람들에 대해 완전하고, 안전하며. 방해받지 않는 접근을 보장하고, 인도적 기구들이 취약계층의 소요를 평가하도록 허용하기 위한 정책적 수단을 취하고, 중요한 기초자료(baseline data)를 취득할 수 있도록 하며, 인도적 원칙에 따라 수요에 기반하여 방해받지 않고 공평한 기본 서비스가 이루어질 수 있도록 하며, 보다 실효적인 식량안보 및 영양 정책을 이행하여야 함. 이는 지속가능한 농업, 건전한 식량 생산 및 분배 조치, 식량분야에 더 많은 기금 투입, 인도적 지원의 적절한 모니터링 허용, 팬더믹 상황에서 인도적 기구의 임무 수용을 허용하는 것을 포함.
- 적절한 대응COVID-19 대응전략[12](ACT accelerator initiative)과 COVAX에 협조하고, 적기에 충분한 백신 분배가 이루어지도록 함. 이는 백신에 대한 접근이 모든 사람들이 획득 가능한 최고 수준의 신체적 정신적 건강의 기준을 향유할 수 있어야 한다는 건강권 차원에서 중요함. 북한당국은 국제기구 요원들의 입국을 위해 필요한 조치를 취하고, 유엔안보리 결의 및 세계보건기구의 지도에 부합하도록 생명을 구하는 인도적 지원물품의 우선적 선적 조치를 취해야 함.
- 지속가능한 개발목표 실현에서의 진전 등을 포함하여 유엔국가팀 및

12) 세계보건기구가 주도하는 COVID-19 진단, 치료, 백신 개발관련 국제협력

개발기구들과의 협력을 증진하여 북한주민의 생활 수준 향상에 직접적으로 기여할 수 있도록 함.

- 인권조약기구와의 대화를 가능하도록 하는 아직 가입하지 않은 국제인권기구 가입 및 비준을 적극적으로 검토하고, 가입한 조약기구에 의무사항인 국가보고서의 제출 및 심의에 응하도록 함. 또한 국가보고서 심의에서 제시된 최종견해를 감안함.

<책임규명(Accountability) 체계 작동>

○ 유엔 인권이사회 및 총회의 북한인권결의, 유엔 인권최고대표의 '책임규명 증진' 보고서 제출 및 구두보고(2019년, 2021년 인권이사회[13]), 유엔 북한인권특별보고관의 인권이사회 제출 보고서(2021년, 2022년), '조선민주주의인민공화국 책임규명 방안 탐색'워크숍 개최(유엔인권사무소(서울), 2021년 12월 8일) 등을 통하여 책임규명 문제가 지속적으로 논의됨.[14]

- 2015년 설치된 유엔인권사무소(서울)(UN Human Rights Office in Seoul)가"북한의 인권침해에 대한 책임규명을 위해 북한 내 인권 상황 감시 및 증거 보존 역할 강화"임무 수행
- 2016년 유엔 인권이사회 북한인권결의에 따라'책임규명에 관한 독립전문가그룹'구성·운영, 독립전문가그룹이 제안한 책임규명에 관한 권고사항을 이행하기 위해 '중앙 정보 및 증거 저장소(Central Information and Evidence Repository)'구축
- 유엔서울사무소가 정부시설(북한이탈주민보호센터 및 하나원)에서 국내입국 탈북민 인권실태조사를 통해 인권침해 기록 수집

<대북제재 부과>

○ 2014년 10월 북한인권특별보고관(다루스만)은 유엔총회에 제출한 보고서(UN Doc. A/69/548)에서 유엔안전보장이사회가 북한인권상황을 의제로 채택할 것을 권고하였음.

- 북핵문제와 함께 북한인권조사위원회가 북한인권침해를 '인도에 반하는 죄'로 규정, 북한 내 인권침해 상황이 안보와 평화를 위협할 수 있다는 인식에 근거
- 인권문제를 안보리에서 논의하는 것이 적절하지 않다는 문제 제기를

13) UN Doc. A/HRC/46/52. 2021.1.11

14) 김수암, 국제사회의 북한인권 동향과 대북인권정책 추진방향, 통일연구원 온라인시리즈 CO22-19, 2022.6.9.

감안, ‘북한 상황’을 정식 의제로 설정하고 2014년부터 2017년까지 논의, 2018년 북미대화가 시작되면서 미국의 입장선회로 안보리 의제채택 요건(안보리 15개국 중 9개국 찬성)을 충족하지 못함.

- 2020년 북한인권 침해가 국제평화 및 안보문제와 직결된다는 문제 제기에 따라, 다시 비공개회의에서 북한상황을 논의
- 유엔북한인권특별보고관, 미국북한인권특사 등은 북한인권문제가 안보리에서 공개논의를 재개해야 한다고 강조함.

○ 안보리는 WMD 및 그 운반수단 확산이 국제평화와 안전에 대한 위협[15]을 구성한다는 이유로 대북제재를 부과하고 있으나, 인권침해를 제재부과 이유에 포함하지는 않음.

- 다만 안보리 결의 제2270호(2016년)부터 북한주민들의 인권문제에 대한 깊은 우려를 표명, “북한주민들이 처한 심각한 어려움에 대한 깊은 우려를 강조하며, 북한이 주민들의 필요가 충족되지 않은 상황에서 주민들의 복지 대신 핵무기 및 탄도미사일을 추구하는 것을 규탄하며, 북한이 주민들의 복지와 고유의 존엄성을 존중하고 보장해야 할 필요성”

○ 개별국가들은 북한의 인권침해 문제를 근거로, 인권침해에 책임이 있는 개인 및 기관에 대한 대북제재를 부과하고 있음.

- 이를 통해 북한당국에게 인권 개선 촉구

○ 미국은 2016년 대북제재 및 정책강화법을 통해 대량살상무기뿐만 아니라 심각한 인권유린이나 검열에 대해서도 제재를 부과할 수 있도록 규정, 북한의 정치범수용소와 정치범수용소 운영과 관리를 위해 필요한 금속, 알루미늄, 철강, 석탄, 소프트웨어를 북한정부나 사람에게 판매, 제공, 이전하는 행위 금지, 북한노동자를 고용하여 생산한 물품은 미국 유입금지

- 미국은 대북제재 유예조건[16]과 해제조건[17]에 인권문제에 관한 진전이 있어야 함을 구체적으로 명시

---

15) 유엔헌장 제7장(평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치)에 따른 안전보장이사회의 결의는 유엔 회원국에 대해 법적 구속력을 가진다는 점에서, 유엔인권이사회의 결의와는 차별된다.

16) 도경옥, 대북제재 완화・해제의 조건 및 절차, 통일연구원 온라인 시리즈 CO18-23, 2018.5.15., p.4. 대북제재 유예(suspension) 조건으로는 6가지 사항에 대한 진전이 있다고 대통령이 판단한 경우, 진전을 증명할 자료를 제출하고, 유예조치(납치 또는 불법으로 억류하고 있는 ‘외국인 및 한국정전합의문’에 관한 협정을 위반하고 감금하고 있는 사람들에 대한 책임 있는 조치 및 본국 송환조치, 인도적 지원물자를 국제적으로 인정된 방식으로 배포 및 모니터링, 정치범수용소의 생활개선을 위한 검증된 조치(verified step)

17) 도경옥, 위의 글. 대북제재 해제(termination)조건은 유예조건 6가지에 추가하여 북한 정치범을 포함하여 모든 정치범 석방, 평화적 정치활동의 검열 중단, 개발되고 투명하여 대표성이 있는 사회수립, 북한에 억류된 미국인(사망 미국인 포함)과 정전합의문에 위반에 억류한 사람들에 대한 완전한 책임과 석방

- 오바마 대통령은 2015년 「행정명령 13687호」를 통해 심각한 인권침해를 대북제재 사유로 명시하고, 2016년 「행정명령 13722호」를 통해 인권침해 책임 있는 개인[18]을 제재대상에 추가함.
- 미 국무부는 2016년 「북한의 심각한 인권유린과 검열보고서」를 발표, 김정은 위원장과 조연준, 김경옥 조직지도부 제1부부장을 포함 지도부 15명과 8개 기관에 제재 부과, 2017년에는 북한주민 표현의 자유를 억압하는 김여정 선전선동부 부부장, 김원홍 국가안전보위부장 등을 제재 목록에 추가함.
- 2017년 트럼프 대통령도 인권침해 관련 제재가 포함된 「행정명령 13810호」를 발효함.
- 2022년 12월 미 재무부 해외재산통제실은 대통령 행정명령 13687호에 의거, 아동영화촬영소의 프랑스 파리 지부 대표인 김명철과 아동영화촬영소와 계약을 맺은 인도인 디팍 자드하브 등 2명, '조선 4.26 아동영화촬영소(SEK)' 및 '국경경비총국' 등 8개 기관에 대한 독자제재 부과

○ 유럽연합은 2020년 12월 미국의 2016년 국제 마그니츠키 인권책임법(Global Magnitsky Act)을 원용, 유럽연합의 국제인권제재레짐(EU Global Human Rights Sanction Regime)을 채택함.[19]
- 특정 국가를 대상으로 한 접근에서 특정 주제[20]에 대한 제재를 실시할 수 있도록 하여, 추가 절차 없이 제재가 가능하도록 함.
- 새로운 제재 레짐에 따라 유럽연합은 인권유린을 이유로 2021년 3월 22일 중국, 북한, 러시아, 리비아, 에리트레아, 남수단 등 6개국 개인 11명과 4개 단체를 제재 대상으로 지정함.
- 북한 관련 정경택 국가보위상, 리영길 사회안전상, 중앙검찰소를 제재 대상에 포함

○ 일본은 2006년 북한인권법을 제정, 납치피해자 문제 해결 등을 위해 독자적 대북제재를 부과하여 왔음.
- 2014년 5월 스톡홀름 합의를 통해 북한의 일본인 납치피해자에 대한 전면 재조사 및 일본에 결과 통보, 생존자 귀국 및 유골처리 조치, 일본의 독자적 대북제재인 송금 제한 및 인도적 목적의 북한 입항금지 해제, 적절한 시기에 북한에 대한 인도적 지원 제공 검토

---

18) 북한정부나 노동당에 의한 인권유린이나 침해에 관여 혹은 책임이 있는 자, 그러한 조직을 위해 행동하고 있는 자, 북한 정부나 노동당에 의한 검열에 관여 혹은 책임이 있는 자, 북한인권침해 책임, 북한해외노동자(강제노동) 송출 금지

19) 이금순, "한반도 평화와 북한인권", 최대석 외 공저, 「한반도, 평화를 말하다」(서울: 21세기 북스, 2021), pp.389-416.

20) 심각한 인권 침해 및 유린 해결이 포함됨.

- 북한의 조사보고서 제출 연기, 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험 및 미사일 발사에 따라 일본의 독자제재가 재개됨.

○영국은 2016년부터 외무부 「인권과 민주주의」 보고서를 통해 인권 상황이 열악한 나라 '인권우선대상국(Human Rights Priority Countries)'에 북한을 포함시킴.

- 2018년 '2018 제재 및 자금세탁방지법(Sanctions and Anti-Money Laundering Act)을 제정함.
- 2020년 7월 2020 글로벌 인권체제 규정(Global Human Rights Sanction Regulations 2020) 발효
- 영국 외무부는 첫 인권제재 대상으로 러시아, 미얀마, 사우디아라비아, 북한 등 4개 국가의 총47명의 개인과 2개 기관을 지정
- 북한 정치범수용소 운영 책임이 있는 국가보위성 7국과 교화소 운영 책임이 있는 사회안전성 교화국을 제재대상으로 명시

나. 북한의 대응

<인권대응 강화>

○유엔차원의 북한인권결의 채택 등 국제사회의 인권압박이 강화되면서, 북한은 적극적으로 대응하기 위해 인권담당 조직을 정비함.

- 2005년 11월 말 외무성 당위원회 인권관련 김정일 방침에 근거, 2006년 외무성 국제기구국 내 인권전담 인권담당과를 설치, 제네바주재 북한대표부 파견 인권전담외교관 직제를 신설하여 전문화

○2006년 김정일 방침에 따라 인권문제를 체계적이고 이론적으로 대응하기 위해 사회과학원에 관련 연구조직들을 강화하고, 북한인권문제를 적극적으로 제기하고 있는 개별국가들을 비판하기 위해 관련 지역연구소들도 해당국의 인권문제를 제기하면서 반박함.[21)]

- 사회과학원 산하 법률연구소, 국제법연구소, 법학연구소, 인권연구소, 인권문제연구소(2016년 신설) 등이 관련 보고서 등을 수시로 발간
- 외무성 산하 미국연구소, 일본연구소, 군축 및 평화연구소 등이 계기마다 해당국의 인권상황 비판
- 조선인권연구협회(1992년)를 설립하고 비전향장기수 송환요구 및 국제사회의 북한인권문제에 대응, 이후 추가로 남조선인권대책협회(2013년)

21) 2017년 미국인권유린백서, 노동신문, 2018.1.31.

를 설립하여 남한인권실상을 비판하며 북한인권문제 제기의 부당성을 적극적으로 제기[22]

○ 2014년 유엔 북한인권조사위원회가 북한인권침해상황을 '인도에 반하는 죄'로 규정하자, 북한은 이전보다 더욱 적극적으로 자신들의 인권관련 입장과 노력을 부각하고자 노력함.[23]

- 국가차원의 인권침해가 조직적으로 이루어졌으며, 이에 따라 최고지도자에 대한 형사처벌 등 책임규명 필요성이 제기되자 북한당국은 충격적으로 인식하고 보다 적극적으로 대응
- 2014년 조선인권연구협회 명의로 대응보고서 발간, 2017년 「인권을 말하다」(김혜련, 김성호), 영문 인권 책자 등 홍보 강화
- 2015년 외무성에 인권문제를 전담하는 순회대사 직제를 신설하고 국제기구국장을 임명, 사회과학원 산하 법률연구소가 북한인권 관련 이론 및 입장 재정립
- 북한이 가입한 인권협약 이행보고서 작성 및 심의를 체계적으로 추진하기 위해 「국제인권협약이행민족위원회」설립(2015년)
- 인권증진노력을 부각하기 위해 「국가장애자보호위원회」(2016년) 등 국가 차원의 각종 위원회를 설립하고 정책적 노력을 추진하고 있음을 강조함.[24]

○ 노동신문, 조선중앙통신, 민주조선 등 북한매체들은 유엔 인권이사회 및 총회의 북한인권 결의 채택, 북한인권법 제정, 안보리 및 개별국의 대북제재 결정 등을 계기로 미국의 적대시정책을 강하게 비난함.

- 유엔이 미국의 예속기구로 전락하여, 인권문제를 이중기준을 가지고 선택적이며 정치적으로 접근하고 있다고 비판[25]
- 책임규명을 최고지도자에 대한 공격(최고존엄에 대한 모독)으로 인식하여 강력하게 반발
- 북한체제전복을 위한 미국의 정치적 공작에 유럽연합, 일본, 한국이 가담하고 있다고 규정[26]

○ 유엔이 미국의 정치적 목적에 의해 운용되고 있다고 비난하면서, 2014년부터 이루어진 안보리 차원의 '북한상황'공개회의에 대해 민감하게 반응함.

---

22) 조선인권연구협회, 우리 국가의 존엄높은 영상에 먹칠하려는 인권모략군들은 대답해야 한다, 노동신문, 2018.12.31.
23) 반공화국<인권>소동은 천만번 부당하다, 노동신문, 2018.3.24.
24) 우리 당의 장애자보호정책의 생활력. 노동신문, 2018.7.29.
25) 불순한 정치적목적이 깔린 모략행위, 노동신문, 2018.12.25.
26) 용납할수 없는 반공화국(인권)모략소동, 노동신문, 2018.4.4.

- 안보리가 본래 평화유지의 취지를 위반하고 있다고 비난[27]

○ 김정은의 '인민중시, 인민존중, 인민사랑의 정치', '법정치'를 강조하며,[28] 무상교육제 및 무상치료제 등으로 "자본주의 사회에 있는 인권문제가 사회주의 북한에는 없다."는 논리 반복, 관련국의 인권침해 보고서 발간하면서 인권침해상황을 부각

- 북한에는 인권문제가 없을 뿐만 아니라, 당국이 여성, 아동, 장애인을 위한 적극적인 조치들을 취하고 있다는 점을 강조함.
- 북한인권문제를 제기하는 미국, 일본, 유럽연합 등 개별국가의 인권침해 상황을 통계 등을 구체적으로 소개하면서, 북한인권문제를 제기할 자격이 없다고 비난함.
- 미국의 경우 인종차별, 비밀감옥, 이슬람 차별, 높은 의료비와 교육비, 금권선거, 여성인권실태 등을 부각
- 일본의 경우 일본군 위안부문제(전쟁 중 성폭력), 재일조선인에 대한 차별정책을 비판
- 유럽연합의 경우 난민에 대한 입국거부 및 추방으로 인한 난민들의 인권침해 실태를 부각, 미국의 반테러전에 맹목적으로 동참하여 이라크, 아프카니스탄, 리비아, 시리아 등에서 난민을 유발하였다고 비판(2018년 이후 유럽연합에 대한 비난 강화)
- 남한 내 청년실업 및 자살률, 아동학대, 세월호 사건, 여성폭력, 강력범죄, 이태원참사 등을 자세히 소개

○ 북한을 굴복시키기 위한 정치적 목적의 대북제재가 유엔 안보리와 개별국 차원에서 장기간 지속되어 왔으며, 미국이 주도하는 대북제재가 북한주민의 인권을 유린하는 행위라고 비난함.

- 미국은 반테러전을 명분으로 쿠바, 이란, 시리아, 수단, 콩고 등에 경제제재를 부과하였으며 이는 주민들의 인권을 유린한 것이라는 주장[29]

○ 북한은 최고지도자 관련 내용을 담은 대북전단 문제에 대해 매우 민감하게 반응함.[30]

- 대북전단 살포에 신뢰할 수 없는 탈북민들이 관련되어 있다고 주장

○ 2016년 중국 식당 여종업원 입국을 계기로 우리 정부에 의한 납치유인으

27) 유엔주재 북한상임대표부 공보문, 노동신문, 2018.2.16.
28) 사람중심의 사상이 구현된 가장 우월한 사회제도인간중시, 노동신문, 2019.11.19.
29) 제국주의자들의 제재는 만능의 무기가 아니다, 노동신문, 2019.10.21.
30) 동족적대시정책이 몰아오는 파국적 후과, 노동신문, 2020.6.8.

로 규정하면서, 조선적십자회, 조선민주녀성동맹, 조선평화통일위원회 등을 통해 즉각 송환을 요구함.

- 여성인권과 이산가족 문제 차원의 문제를 들어 우리정부를 비난함.[31]
- 즉각 송환을 하지 않을 경우, 이산가족 상봉 등 향후 남북협력이 불가능함을 강조함.[32]
- 김련희의 송환요구와 연계하여 우리 정부를 비난함.[33]

○ 사회과학원 인권문제연구소가 북한당국이 국제사회의 인권협력에 참여할 의지가 있으며 국제사회 북한인권문제 제기의 부당성을 부각하기 위해 세계인권선언일인 유엔인권의 날(12.10)과 난민의 날(6.20) 등을 활용함.

- 세계인권선언 채택 70주년 계기, 인권백서를 발간함.[34]
- 난민의 날(6.20) 계기, “미국과 서방이 사상 최대 피난민 문제를 유발하는 장본인”이라는 내용의 백서 발표

○ 북한은 국제사회의 인권압력을 엄중하게 인식하고 있으며 특히 유엔차원의 책임규명메커니즘의 작동과 대북전단 문제를 최고지도자의 존엄에 대한 도전으로 규정하고 강력하게 반발함.

- 반면에 보편적정례검토(UPR)나 지속가능한개발목표(SDGs) 등에 적극적인 것은 북한당국이 스스로 인권증진 의지를 갖고 있다는 점을 부각하고자 하는 것이며,
- 이산가족 문제 등 남북 간 인도주의 사안이 유엔인권이사회나 총회 결의 및 북한인권특별보고관 보고서에서 지속적으로 언급된다는 점에서 이에 대한 상당한 진전을 이룰 경우 국제사회로부터 북한의 인권증진 노력으로 평가받을 수 있음.
- 미국, 영국, 일본 등 개별국의 대북제재에 인권침해 사안들이 연계되어 있다는 점에서 이에 대한 진전을 이루어야 하는 현실적인 필요

---

31) **조**국평화통일위원회 대변인 성명, 괴뢰패당이 집단유인랍치해간 우리 공민들을 돌려보내지 않을 경우 무자비한 대응이 개시될 것이다, 자유의사에 따른 집단탈북, 국제관례상 가족대면요구를 수용할 수 없다는 궤변임. 귀순공작. 인권타령하며 새로운 이산가족을 만듦(노동신문, 2016.4.29.)

32) 남조선당국은 강제억류하고있는 우리 녀성공민들을 하루빨리 공화국의 품으로 돌려보내야 한다, 조선적십자회 중앙회 대변인, 노동신문, 2017.6.10.

33) 조국통일연구원, 2017년 남조선인권유린조사통보, 노동신문, 2017.12.21.

34) 세계인권선언과 참다운 인권실현, 조선민주주의인민공화국 사회과학원 인권문제연구소 백서, 세노동신문, 2017.12.10.

<인권관련 법률 제·개정>

○ 북한은 국제사회의 인권압력에 대응하기 위해 공민의 인권보호에 대한 내용들을 헌법 및 법률 개정 시 구체적으로 명시하고, 북한이 가입한 국제인권규약 심의 시 최종견해 등을 감안하여 관련 법률을 제·개정하였음을 부각함.

- 사회주의 헌법에 '인권존중 및 보호'를 명시하는 내용을 포함(국가는 착취와 압박에서 해방되여 국가와 사회의 주인으로 된 로동자, 농민, 군인, 근로 인테리와 모든 근로인민의 리익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다, 2009년 사회주의 헌법 제8조)

* 1998년 사회주의헌법 제8조 2항(국가는 착취와 압박에서 해방되여 국가와 사회의 주인으로 된 로동자, 농민, 근로인테리와 모든 근로인민의 리익을 옹호하며 보호한다)

- 수사, 예심, 기소, 재판 관련 내용을 규율하는 형사소송법에도 <인권의 보장원칙>을 명시함.

*국가는 형사사건의 취급 처리에서 인권을 철저히 보장하도록 한다(2016년 형사소송법 제6조, 2006년 형사소송법 제5조)

○ 북한당국은 국제사회에 자신들의 인권증진 의지를 부각시키기 위해[35] 관련 법률을 제정하고, 인권적 차원에서 문제의 소지가 있는 용어를 변경함.

- 사회복리부문 여성권리보장법(2010년 제정, 2011년·2015년 수정보충), 연로자보호법(2007년 제정, 2007년·2012년 수정보충), 사회보장법(2008년 제정, 2008년·2012년 수정보충), 아동권리보장법(2010년 제정, 2014년 수정보충), 장애자보호법(2003년 제정, 2013년 수정보충)을 제정함.

*여성권리보장계획, 연로자보호부문의 투자원칙, 사회보장자들에 대한 사회적 원호, 아동권리보장원칙, 장애자의 권리보장원칙 등이 명시됨.

- 장애인 비하로 인식될 수 있는 용어('불구')를 2019년 사회주의헌법에서 '신체장애'로 수정함(제72조)

○ 북한당국은 주민들이 사법절차를 받는 과정에서 관련 법률에 근거하여 보호를 받을 수 있도록 하고, 이와 관련하여 사법인력이 법절차를 준수하도록 형법에 위반시 처벌 근거를 마련하였음을 부각함.

- 법일군이 불법적으로 체포, 구속, 구인, 몸수색, 살림집 수색, 재산 압수 및 몰수한 경우 처벌조항을 명시함(2015년 형법 제241조(강제수단 비법

35) 현실적요구에 맞게 법규범과 규정을 수정보충하는것은 사회주의건설을 추동하기 위한 중요한 사업, 노동신문, 2021.1.30.

적용죄)): 법 일군이 비법적으로 사람을 체포, 구속, 구인하였거나 몸 또는 살림집을 수색하였거나 재산을 압수, 몰수한 경우에는 1년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞 항의 행위를 여러 번 하였거나 엄중한 결과를 일으킨 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다)

* 2009년 형법, 3년 이하의 로동교화형; 2007년 형법, 2년 이하의 로동교화형) 비교, 처벌이 일부 완화됨.

- 법일군이 불법적인 방법으로 심문하거나 사건을 과장하거나 날조한 경우 처벌 조항을 명시함(2015년 형법 제242조(사건과장, 날조죄)): 법일군이 비법적인 방법으로 사람을 심문하였거나 사건을 과장, 날조한 경우에는 1년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞항의 행위를 공모하여 하였거나 사람이 중상해를 입게 하였거나 사람을 죽게 하였거나 부당한 형사책임을 추궁받게 한 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이상 10년 이하의 로동교화형에 처한다)

* 2009년 형법 제253조(사건과장, 날조죄) 대비, 처벌이 완화됨.

* 구타행위방지법 채택(2021.11)

○북한은 국제사회의 인권관련 문제제기 등을 수용하면서도, 외부의 정보유입[36]을 적극적으로 차단하기 위해 관련 법률을 제정하여 인권적 차원에서 국제사회의 비판을 받음.

- 2020년 제정한 반동사상문화배격법에 남한 문화컨텐츠를 유포할 경우 최고 사형에 처할 수 있도록 함.

*형법 제5장 <사회주의문화를 침해한 범죄> 대비, 처벌이 과도함.

- 2021년 청년교양보장법을 제정하여, 청년들의 일상생활을 통제하기 위한 법적 근거를 마련함.

- 2020년 비상방역법을 제정하여, 팬더믹 상황 발생 시 국경 봉쇄, 제한, 차단 근거 및 위반시 법적처벌(비상방역관련 명령, 정령, 결정, 지시집행태만죄, 국경, 지상, 해상, 공중봉쇄태만죄) 규정을 마련함.

- 2022년 북한 내 코로나-19 발생이 대북전단에 의한 것이라고 주장

* 비상방역법 위반내용이 엄중한 경우 사형까지 처할 수 있도록 명시하고 있으나, 이는 인권적 차원에서 과도한 양형임.

- 2021년 혁명사적사업법을 제정하여 김정은 우상화를 강화하고, 이에 근거 '공화국존엄모독죄'(형법 제64조)를 신설함.

* 반국가적 목적으로 공화국의 존엄을 모독한 자는 5년이상의 노동교화형에 처한다 정상이 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형 및 재

36) 제국주의사상문화는 침략과 지배의 수단,사상문화침투책동은 제국주의자들의 세계제패야망 실현 수단임. 노동신문, 2018.5.27.

산물수형에 처한다.

○북한은 국제사회의 지속적인 인권압력에 대해 '대외적 거부, 대내적 통제 강화, 대외적인 전술적 용인, 대내적 개선 조치'를 병행함.[37]
- 팬데믹 예방을 명분으로 이루어진 국경봉쇄 및 이동통제가 대내통제 강화로 활용됨.

3. 기본 방향

가. 인류 보편적 가치 및 국제규범 준수

○국제사회의 책임 있는 일원으로서 인권 가치를 존중하고, 국제사회의 보편적 가치를 준수하는 차원에서 북한인권 증진 정책을 추진함.
- 인간존엄이 어느 가치를 위해서도 희생되어서는 안 된다는 차원에서 누구도 거부할 수 없는 '인권' 가치 부각 필요
- 북한이 유엔인권이사회 보편적정례검토(UPR), 유엔인권협약 이행보고서 심의, 지속가능한개발목표(SDGs) 자발적국가보고서 등에서 수용한 국제사회의 권고를 감안하여 북한의 인권노력 촉구

○북한인권법에 명시된 것과 같이 인권보호 및 증진의 국가책무는 '대북적대시정책'이 아니며, 남북관계 발전 및 한반도 평화정착과 병행 가능하다는 점을 분명히 함.
- 미국, 유럽연합, 영국, 일본 등 대북제재가 인권과 연동되어 있는 바, 북한의 인권 개선 노력은 향후 관련국의 대북제재 완화와도 연계될 수 있다는 점을 감안
- 안보리 제재에 인권이 명시되지는 않았으나, 북한주민의 상황에 대한 깊은 우려를 반영하고 있음.
- 북한인권문제에 대한 진전 없이는 제재완화 및 국제사회와 실질협력 불가능하다는 점을 감안
- 북한당국이 정치적 의도로 차별적인 제도와 통제를 유지하는 것에 대한 우려 표명과 함께 개선을 촉구하여야 함.
- 북한이 국제사회와 주민의 권리 보호 및 증진을 위한 지속적인 관여(engagement)를 이어갈 수 있는 환경을 조성하는 것도 필요함.

---

37) 김수암, "북한인권문제에 대한 북한의 태도와 개선전략," 윤석열정부 출범1주년: 외교・안보・통일 분야 평가와 과제, 4개 국책연구기관 공동학술회의, 2023.6.9, 97-102쪽.

나. 인도주의 관련 남북합의 이행

○남북 간 인도적 사안도 분단으로 개인의 가족권이 침해되고 고통이 지속되어 왔다는 차원으로 새롭게 접근하는 것이 바람직함.

- 가족권의 차원에서 생사확인(사망일 및 묘지 확인 포함), 서신교환 및 상호방문, 상봉 등의 추진체계를 새롭게 정비
- 이산가족의 고령화 및 팬더믹 등으로 인한 상봉환경 변화를 감안하여, 화상상봉, 서신 및 영상편지 교환, 유품교환 및 상속지분 송금 등을 추진함.
- 남북 인도적 문제의 근본적 해결 모색을 위한 적십자 간 상시적인 협력체계를 구축

* 유엔인권서울사무소, 「분단의 아픔: 인권으로 접근한 한반도 비자발적 가족분리」 발간(2016)
* 북한 당국의 가뭄과 홍수 등 자연재해 대응역량 부족, 코로나19 상황 및 지속적인 국경봉쇄로 인해 악화된 사회적 취약계층에 대한 식량부족과 보건문제 등 경제·사회·문화적 권리에 대한 침해와 사회적 계급과 출신 그리고 정치적 의견과 종교를 이유로 사람을 분류하는 성분 제도를 바탕으로 한 차별에 대해 심각한 우려를 표명, 특히 결의에는 국군포로와 그 자손들에 대한 인권침해 의혹과 우려가 2021. 3. 23. 제46차 유엔인권이사회 북한인권 결의에 이어 유엔 총회 결의로서는 2021년 처음으로 포함

다. 인권대화 환경 조성

○북한주민의 권리 보호 및 증진을 목표로 북한인권 개선전략 통합 추진 차원에서 남북인권대화의 기본원칙을 수립함.

- 인권침해가 이루어지는 구조와 요인이 매우 복합적이라는 점을 감안, 특정분야 및 방안에 우선순위를 부여하기보다는 통합적으로 접근
- 북한당국은 직접적인 체제위협 요소들에 대한 인권문제 제기에 대해서는 강력하게 반발하지만, 특정분야(아동, 여성, 장애인 등) 관련 국제사회와의 인권협력 추진 의사 표명 감안

○북한주민의 권리를 증진시키고 남북 간 인도적 사안을 해결하기 위해, '인권에 기반한 접근'을 전반적인 남북교류협력의 주요한 원칙으로 설정하는 것이 중요함.

- 유엔을 중심으로 강조되고 있는 '인권의 보편성(universal), 불가분성(indivisible), 상호의존성(interdependent), 상호관련성(interrelated)'을 감안한 통합적인 접근이 바람직함.
- 남북교류협력사업의 기획 및 평가에 '북한주민권리의 보호 및 증진 기여도'

를 주요 지표로 설정하도록 권고하고, 남북협력기금이 지원되는 사업에 대해서는 의무지표로 포함시키도록 함.

○한반도 인도주의 협력이라는 차원에서 북한인권, 남북 간 인도적 문제해결, 인도적 지원정책을 통합적으로 추진함.
- 이를 통해 인권문제가 정치적인 차원에서 체제 공격으로 활용된다는 논리를 차단할 수 있을 것임.
- '남북한 인도주의 협력'은 남북한이 인도주의 정신에 공감하고 이를 실현하기 위한 노력을 추진하고 남북한 주민의 권리가 보호되고 증진되도록 한다는 차원에서 의미를 부여할 수 있을 것임.
- 북한인권 보호 및 증진을 목표로 정책을 추진하면서, 우리의 인권역량을 강화할 수 있을 것임.

○북한인권의 실질적 개선을 위한 협력방안을 마련하는 것이 바람직함.
- 그럼에도 불구하고 지속가능한개발목표(SDGs)에만 치중하여 접근하는 것은 한계
- 북한은 세 차례의 보편적정례검토(UPR)와 유엔전략계획(UNSF)에서 인권 관련 다양한 정책권고를 수용함.
- 유사한 내용의 정책권고에 대해서도 제안국 및 표현방식에 따라 북한이 다르게 반응함.

4. 정책 과제

가. 북한인권에 대한 국민적 관심 제고

o북한인권 개선을 위해서는 북한의 열악한 인권상황에 대한 국민적 관심이 확대되는 것이 중요하며, 북한인권 증진을 위해 제정된 북한인권법의 전면적인 실행 기반을 마련하여야 할 것임.
- 북한인권의 '정치화'를 극복하고, 북한인권에 대한 '인권적 차원의 접근' 필요성 강조[38)]

o북한인권 개선을 위한 탈북민정책 보완방안을 적극적으로 추진함.
- 탈북민을 인권침해 증언자, 인권증진 촉진자, 인권운동 주체로서 재조명하고 필요한 지원정책을 강화함.

38) 제성호, 윤석열정부 출범1주년: 외교・안보・통일 분야 평가와 과제, 4개 국책연구기관 공동학술회의, 2023.6.9.

* 국내 입국 탈북민의 상당수가 북한 내 가족과 연계하고 있다는 점에서 이들의 성공적인 국내정착이 북한주민들의 인권의식 향상에 실질적인 영향을 미칠 수 있음.

o국내입국 탈북민대상 북한인권실태조사를 통해 파악한 북한인권 기록과 함께, 북한당국의 인권침해 관련 지침 및 기록을 수집하는 것이 필요함.
- 관계기관이 수집한 정보는 통일부 북한인권기록센터와 공유
- 위성사진 및 인공지능 기술을 통한 북한인권실태 수집 및 분석

o북한인권실태를 지역별, 계층별, 성별, 시기별로 분석하여 개선방안 마련에 활용하여야 함.
- 북한주민의 인권의식 제고를 위한 맞춤형 컨텐츠 개발[39]

나. 남북적십자 인도협력 제도화

o이산가족문제 해결이 남북적십자사의 본연의 업무인 것으로 규정 지우는 사회적 분위기를 형성하고, 이를 바탕으로 상시적 협력 제도화
- 남북적십자 간 인도적 협력의 범위를 적십자 업무영역으로 설정하면서, 정치적 관계와 무관하게 추진되어야 한다는 분위기 조성
- 남북적십자사의 위상제고 및 역량강화

o남북적십자사는 모두 근거법률인 대한적십자 조직법과 북한적십자회법에 '제네바협약 준수와 국제적십자 기본정신에 따른 인도주의 실현'을 활동목적으로 명시하고 있음.
- 대한적십자사 조직법[법률 제14839호]제1조(목적) 이 법은 대한적십자사의 조직과 그 업무에 관한 대강의 사항을 정하여 제네바협약의 정신과 국제적십자운동 기본원칙에 따른 적십자사업의 원활한 수행을 도모함으로써 적십자의 이상(理想)인 인도주의를 실현하고 세계평화와 인류의 복지에 공헌함을 목적으로 함.
- 북한 적십자회법(2007,1,10 최고인민회의 상임위원회 정령 제2113호로 채택) 제1조 (적십자회의 사명)조선민주주의공화국 적십자회법은 적십자사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 각종 질병과 재난으로부터 인민들의 생명재산을 보호하고 그들의 건강과 복리를 증진시키는데 이바지함. 제3조(적십자회의 활동원칙) 적십자회는 국가의 해당법규와 적십

39) 손효종, 윤석열정부 출범1주년: 외교・안보・통일 분야 평가와 과제, 4개 국책연구기관 공동학술회의, 2023.6.9. 109쪽.

자회의 규약, 국제적십자 및 적반월운동의 근본원칙과 공화국이 가입한 제네바협약과 보충의정서에 준하여 활동하도록 함.

o 남북적십자사의 업무는 재난에 대한 구호사업과 이산가족 관련 사업을 포함하고 있음.
  - 한적은 조직법에는 '이산가족재회사업'으로 간략하게 명시하고, 정관에서는 '남북적십자교류사업과 남북적십자회담운영 및 이산가족 재회알선'[40]으로 확대함.
  - 따라서 재난관리사업[41]과 이산가족사업 등을 연계한 상시 협력사업을 제도화하는 것이 필요함.

ㅇ1991년 제4차 남북고위급회담 종료후 합의문 조정을 위한 4차례 대표접촉에서 나타난 남북한 간 견해 차이
  - 우리 측 "이산가족문제라는 것은 단순한 교류문제가 아니며, 그야말로 정치 이전의, 사상 이전의, 제도 이전의 문제"라고 강조, 인권과 관계되는 문제로 인간의 기본적 권리의 문제이기 때문에 교류·협력 속에 단순히 포함시키는 것보다 화해 속에 포함시켜야 한다고 주장(이산가족70년, p.109)
  - 북측은 흩어진 가족의 생사·운명을 알려주고 서로 재결합하고 고통을 덜어주는 인도주의적 문제를 해결하기 위해 포괄적으로 교류·협력에 포함시켜야 한다고 주장(이산가족70년, p.109)
  - '이산가족의 고통을 해소하기 위한 대책을 강구한다.'는 문안이 너무 막연하다는 우리의 주장에 대해 북한은 대책의 강구 주체와 관련하여 당국이 다하는 것이 아니라 실무적인 문제는 인도주의 단체가 하고 그것을 당국이 지원·보장하면 된다고 주장함(이산가족70년, p.109)
  - 기본합의서 제23조에 따라 1992년 3월 '남북교류·협력 분과위원회'구성, 분야별 부속합의서 채택관련 협의과정에서 북한은 이산가족문제는 적십자 소관사항이므로 당국차원에서 토론할 필요가 없다고 주장(2차 회의, (이산가족70년, p.114)
  - 3차 회의에서 이산가족문제 해결의 소관문제로 논쟁, 북한은 이산가족문제를 적십자단체에 위임하자고 주장, 이에 대해 우리는 기본합의서 제18조에 이산가족문제를 당국차원에서 해결하도록 합의하였기 때문에

40) 대한적십자사 정관 제45조 제13항.
41) 2020.10.20. 북한은 는 2014년 6월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제76호로 「재해방지 및 구조·복구법」을 제정하였고, 국제사회의 재난관리개념을 수용하여 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계로 구분하고 있다. 홍윤근, 북한의 재난발생 및 관리실태, KDI북한경제리뷰, KDI 북한경제리뷰, p.57.

적십자에 위임하는 것은 부당하다고 지적

- 이후 남북당국 차원에서 이산가족문제에 관한 구체적인 협의를 하여 결정한 후 이행은 쌍방 적십자단체에 위임하자고 제안
- 이에 대해 북한은 적십자활동에 당국이 관여하는 것은 옳지 않으며, 면회소설치, 고향방문단 교환 등은 원칙적 문제가 아닌 구체적 사항에 해당되므로 적십자소관이 되어야 한다고 주장
- 제4차 회의에서도 우리는 기본합의서 제18조에 따라 쌍방당국이 이산가족 문제 해결에 관한 구체적인 대책을 마련한 후 그 실천을 적십자에 위임해야한다고 주장, 북한은 이산가족문제를 당국 간에 논의하는 것은 적십자의 권능을 무시하는 것이라고 주장

o 남북이산가족의 문제는 국제법과 국제규범에 따른 '가족권'의 위반사안임.[42)]

- 세계인권선언(1948.12.10. 유엔총회채택) 제10조는 "가족은 사회의 자연적이고 기본적인 단위집단으로서 사회와 국가의 보호를 받아야 한다."고 규정; 제12조와 제13조는 "가족의 이산과 같은 불법한 간섭을 금지하며 누구나 자신의 소속국가를 포함한 어떠한 나라든지 그곳으로부터 출국할 수 있는 권리와 자기 국가로 귀국할 수 있는 권리가 있다."라고 규정함.
- 전시에 있어서 민간인 보호에 관한 제네바협약(제네바 제4협약, 1949.8.12)에 제26조에 의하면, "각 체결당사국은 전쟁 때문에 이산된 가족이 상호연락을 회복하고, 가능하다면 재회하려는 목적으로 행해지는 조회에 대하여 편의를 제공해야 하며, 또한 이러한 사업에 종사하는 단체(적십자 등)의 사업을 장려하여야 한다."라고 규정
- 동 협약 제25조는 "충돌 당사국의 영역 또는 점령지역내의 모든 사람에 대하여는 그들이 가족들 사이에 주고받을 수 있도록 하여야 한다."고 규정함.
- 1977년 제1추가 의정서 제32조는 "인도주의 기구의 활동은 친척들의 운명을 알고자 하는 가족의 권리에 의하여 촉진되어야 한다."고 규정
- 세계인권선언에 명시된 가족권은 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약과 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약(1966.12.6)에도 재언급됨.
- 국제적십자회의에서도 수차례 이산가족문제 해결을 위한 적십자의 역할을 분명히 결의함(1952년 토론토회의, 1957년 뉴델리회의, 1965년 비엔나 회의 등); "이산가족의 재결합이 이루어질 때 까지 이들의 접촉

42) 정재은, "이산가족문제 해결을 위한 교류제도 개선안 연구", 제4회 남북간 인도적 문제에 대한 전략세미나: 새 정부의 "남북간 인도적문제 해결방안" 공약을 중심으로 자료집, pp.47-49.

을 촉진시키도록 권고하고 더욱이 각국 적십자사는 중립적인 중개기관으로서 이 분야에 있어 정부와 함께 ICRC뿐만 아니라 각국 적십자사들과 인도적 문제의 해결방법을 협의하도록 권고한다."

- 2006년 "국내 실향민 보호를 위한 최소한의 국제적 규범"으로 인정된 국내실향민문제 해결을 위한 지도지침(Guiding Principles on Internal Displacement) 제16조 1항 "모든 국내 실향민들은 실종된 그들의 친척들의 생사와 주소를 알 권리를 보유한다."; 2항 "관계당국은 실종된 것으로 알려진 국내 실향민의 생사와 주소를 확인하도록 노력해야 하며"; 제17조 3항 "실향으로 인한 이산가족들은 가능한 가장 빠른 시일 안에 재결합되어야 한다."고 명시

○이산가족문제의 해결을 위해 남북적십자사가 주도하는 상시적 협력사업을 제도화하는 것이 바람직함.

- 기존 남북합의사항을 준수하기 위한 실행기관으로서 남북적십자사의 위상을 제고함으로써 지속적인 협력을 추진하는 것이 필요함.
- 이산가족문제 해결의 필요성에 대해서는 남북당국이 이미 주요사항에 대한 합의를 이루었다는 차원에서 접근
- 이산가족의 고령화로 인한 문제해결의 시급성과 함께, 현실적으로 이산가족 상봉 및 교류가 갖는 북한의 정치적 부담도 약화된 것으로 평가됨.
- 오히려 북한당국이 이산가족 문제 해결의 적극성을 보일 경우 국제사회에 자신들의 인권적 차원의 노력을 부각할 수 있는 사안임.

○상봉희망 신청한 이산가족 전수의 생사확인 및 화상상봉을 남북적십자사 채널(사실상 당국)을 통해 남북한 인도적 협력사업 방식으로 추진하도록 함.

- 동 사업에 미국 등에 거주하는 재외동포의 이산가족 생사확인 및 화상상봉도 포함시킴.
- 국제적십자사 및 연맹의 사업들을 감안하여, 혈액사업 및 재난대비 역량강화 및 응급대응 분야의 상시협력사업을 제도화함.
- 북한의 참여를 유도하기 위해 현물제공 등 적극적인 인센티브를 활용
- 기 제작된 영상편지 및 안부엽서 교환 추진 등은 유엔차원에서도 지속적으로 권고되는 사안임.

○해외동포 이산가족을 포함 이산가족 문제 해결 방안을 모색하면서, 미국, 일본 등 관련국과 북한의 관계 개선 방안을 모색함.

- 2000년부터 미국은 재미이산가족상봉 관련 입법노력 추진
- 2007년 9월 이산가족의회위원회(Congressional Commission on the Divided

Families) 설립
- 2007년 이산가족법안(HR2595, Section 1265)이 상원과 하원을 통과하였으나 만기 소멸
- 2015년 4월 미 하원 북한에 친척을 둔 한국계 미국인의 가족 상봉을 촉구하는 결의 채택
- 2020년 3월 미 상원 이산가족상봉법안(Divided Families Reunification Act) 상원 상정, 2021년 7월 하원 통과(미 국무장관 또는 국무장관이 지명하는 자는 한국계 미국인이 북한에 있는 가족과 상봉할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 한국정부와 협의하도록 규정, 국무부 북한인권특사로 하여금 재미이산가족 대표와 협의하고 그 내용을 보고하도록 규정
- 2021년 7월 하원 전체회의에서 이산가족 상봉 촉구 결의(Resolution Encouraging Reunions of Divided Korean-American Families) 채택(미국과 북한이 이산가족들의 상봉 절차를 시작할 것을 촉구, 북미양국이 이산가족 상봉 시범프로그램에 참여하고자 하는 미국과 북하 내 이산가족 파악 방안 제시, 적십자 등의 기구를 통해 이산가족 명단에 있는 회원을 서로 연결, 남북 이산가족 화상상봉에 재미이산가족을 포함시키기 위해 한국 정부와 협의
- 2021년 8월 10일 민주당의 메이지 히로노 상원의원이 「한국전쟁 이산가족 상봉법안(Korean War Divided Families Reunification Act: S.2688)」을 초당적으로 발의, 외교위원회에 계류 중; 재미 한인 이산가족 문제에 대한 의회의 입법을 통한 관여와 관련하여 또 다른 특징은 2004년에 발효된 「북한인권법」의 효력을 연장하는 「북한인권법 재승인 법안 2022」의 'Sec. 8. 재미 한인 이산가족에 관한 의회의 입장'에서 재미 한인 이산가족 교류 문제가 포함되었다는 점임.
- 「이산가족상봉법안」과 「북한인권법 재승인법안 2022」에서는 재미 한인 이산가족 교류를 위해 대한민국 정부와 협의하도록 규정[43]

○ 재일동포 북송사업에 북한과 일본 적십자사가 관여하였었다는 차원에서[44] 이 문제도 적십자사의 이산가족 문제 논의와 유사한 방식으로 해결을 모색함.
- 가족 간 서신교환, 물품 지원 및 송금 재개
- 화상상봉 및 영상 메시지 교환
- 일본인 납치자 합의 이행 관련 협상 재개와 연계

43) 김수암, 앞의 글.
44) 1959년 북한과 일본 양국 적십자사는 '재일 한인 북송에 관한 협정'을 체결했고, 조총련과 국제적십자위원회(ICRC)가 대대적인 북송사업 진행을 지원함. https://www.bbc.com/korean/news-50755513

다. 장기방문 허용

○국군포로 및 납북억류자 문제 해결을 위해 기존처럼 특수이산가족 차원에서 접근하는 노력도 필요하나, 보다 적극적인 방식으로 국군포로 및 납북자 본인 및 가족의 송환 등을 추진할 필요가 있음.

- 귀환을 희망하는 국군포로 및 납북자, 억류자(6인)를 전향장기수 및 북한귀환을 희망하는 김련희, 권철남(탈북민) 등과 연계하여 이인모 송환시 활용한 장기방문형식으로 상호교환
- 북한에서 형성한 가족관계를 감안하여 북한체류를 희망하는 국군포로의 경우에는 적절한 재정지원방안 추진
- 귀환 의사를 객관적으로 확인하기 위한 절차 마련시 필요하면 국제기구 참관 허용(국제적십자사 등 입회)
- 북한당국이 자진 귀환 희망자 상호교환을 수용할 경우, 적십자사를 통해 재난관리 차원의 대규모 식량 및 물자지원 추진

*국민의힘 태영호의원은 자진귀환을 원하는 탈북민과 국군포로 및 납북자를 교환하는 가칭 '김련희 북송법' 발의 의사를 표명함('윤석열 시대 통일정책 제언' 국회의원회관 제2소회의실, 2022.5.6.)

라. 법치지원

○국제사회는 인권 보호 및 민주주의 증진을 위한 주요 방안으로 법치(Rule of law)지원을 추진하여 왔으며, 유엔 메커니즘에서도 다수의 국가들이 법치지원을 권고한 바 있으며 북한도 일부 수용한 바 있음.

- 북한이 헌법, 형법, 형사소송법에 명시한 인권존중 규정 및 절차 준수
- 국제인권기준에 부합하는 사법절차 이행을 권고
- 구금시설의 수용자처우에 관한 유엔최저기준규칙(만델라 규칙 및 방콕규칙 등) 및 시설 개보수, 방역 등 지원

○국제사회가 권고하는 법치지원을 위한 기술협력 추진 방안을 구체화함.

- 사법 인력에 대한 인권 교육
- 북한법령에 규정된 인권보장 내용을 주민들이 제대로 인지할 수 있도록 관련 교육을 추진할 수 있도록 재정 지원

○북한이 국제인권협약을 반영하여 법률 개정 및 제정하도록 촉구

- 반동사상문화배격법(2020), 청년교양보장법(2021), 비상방역법(2020), 평양문화어보호법(2023), 군중신고법(2019) 등 반인권조항 정비 권고

*남한문화컨텐츠를 유포할 경우, 최고 사형에 처할 수 있도록 규정, 상호 방송개방 추진 필요성 검토

마. 구금시설 인권개선

○북한 대표적인 구금시설인 교화소에서 열악한 위생환경 및 지속적인 영양부족 상태로 인해 면역력이 저하된 수감 상황에서 전염병이 발병하는 경우 대규모 사망자가 발생하였던 것으로 보임.

- 통일연구원 북한인권백서 등 다수의 북한인권보고서들은 이러한 사망 사례들을 담고 있음.
- 콜레라, 파라티브스 등 급성전염병뿐만 아니라, 결핵 및 간염 등 유병률도 상당히 높은 것으로 보고됨.
- 교화소 내에는 허약반, 병반을 별도로 분리하는 조치를 하고 있는 것으로 파악되나, 적절한 치료나 영양급식 등은 이루어지지 못하는 것으로 추정됨.
- 교화소 내 다수 사망자가 발생하는 경우에도 수감자들을 동원하여 자체적으로 사체 처리를 함.

○북한 교화소 별 수용규모 및 시기별 수감자 규모에 대한 정확한 수치는 파악하기 어려우나, 강제송환 탈북민들이 주로 수감되는 전거리교화소의 경우를 보면 과밀수용 상황이었던 것으로 파악됨.

- 교화소 수감자들을 교화소 밖 중노동에도 투입하는 것으로 파악됨.

○북한 교화소 내 인권상황에 대한 국제사회의 문제 제기가 지속되면서, 일부 구금시설에서는 난방 및 실내시설 개선 등이 이루어지기도 한 것으로 보고됨.

○2021년 유엔북한인권특별보고관은 유엔총회 보고에서 북한당국에서 구금시설 내 수용자에 대한 인권존중을 위한 만델라 규칙과 여성수감자를 위한 방콕규칙을 준수할 것을 촉구함.

- 이는 2021년 유엔총회(76차) 북한인권결의에 반영됨.
- ‘수감자 처우에 관한 최소한의 유엔 기준 규칙’(United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners(the Nelson Mandela Rules)), 1955년 채택되었으며, 2015년 ‘넬슨 만델라 규칙’으로 명명됨.
- 수감자에게 제공되는 거주 설비의 보건 요건 충족, 난방 등을 명시한 13조, 위생과 식량, 물, 여가시간의 충분한 보장을 명시한 15~23조, 구

금 공간 과밀화 등을 포함하고 있음.
- 여성수감자의 특별한 상황을 감안한 최소인권규칙으로 '방콕규칙'

○구금시설 내 건강권을 보장하기 위해 세계보건기구는 가이드라인을 제시하고 있음.
- 구금시설 공중보건의사협의회는 2009년 「WHO 구금시설 건강권 보장을 위한 지침서」를 번역하여 발간한 바 있음.[45)]
- 구금시설 내 전염병 관리, 구강보건, 여성보건, 정신건강 등 다양한 분야의 가이드라인을 제시함.
- 수감자뿐만 아니라 교정인력의 건강권 차원에서도 접근함.

○세 차례 보편적정례검토(Universal Periodic Review)과정에서도 구금시설 개선 관련 정책권고가 이루어짐.
- 3차 UPR 주제별 정책권고 매트릭스에 <Theme: D26 Condition of detentions> 참고[46)]
- UPR Voluntary Trust Fund 방식으로 북한의 구금시설 개선 기술지원이 이루어질 수 있음.
- 북한은 우리정부가 지원한 Voluntary Trust Fund를 수용한 바 있음.

***기술지원 신탁기금(Voluntary Trust Fund)**

○ 2007년 인권이사회 결의(6/17)에 따라 유엔사무총장은 개발도상국의 UPR 참여를 돕기 위해 다자 기금을 설치함.
- UPR의 목적 중 하나인 개별국의 인권 보호 및 증진관련 역량 형성 및 기술지원, 모범사례 공유 등을 위해 기금지원을 실시함.
- 결과보고서의 내용을 국민들에게 전파하고, 권고사안들이 제대로 이행될 수 있도록 지원
- 또한 국가 내 활동 국제기구, 다자활동, 양자활동 조정을 통해 유엔의 개발지원 등 모든 활동에 UPR 결과가 반영될 수 있는 환경을 조성함.
- 개별국과 정기적인 접촉을 통해 권고이행사항을 점검하고 지원함.
- 모범사례 책자 제공, 지역 회의, 자문, 접촉 등을 통해 정보를 공유하고 모범사례를 전파
- 결과보고서 채택이후 해당국의 외교장관과 상주조정관에게 별도로 서

45) file:///C:/Users/NOTE/Downloads/[%ED%8E%B8%EC%A7%91]%20Health%20in%20prisons%20-%20%EC%B5%9C%EC%A2%85[1].pdf (검색일 2022년 2월 12일)
46) https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/KPindex.aspx 3rd Cycle, Matrix of Recommendation (검색일 2022년 2월 12일)

신으로 지원의사를 표명함.
- 개별국은 기금을 위해 기부할 수 있으며, 대한민국은 2016-17년에 5만 불을 기부
- 북한은 이사회 6차 회기(1차 UPR, 2009)에 기금을 신청하여 지원이 이루어진 것으로 보이나, 기금이행보고서[47]에 구체적인 내용 등이 언급되지 않음

5. 결론

○북한주민의 인권을 실질적으로 개선하기 위해서는 북한당국이 인권의제 관련 국제사회 및 우리정부와 협력이 가능하며 이를 통해 이익을 실현할 수 있다는 인식을 갖도록 하는 것이 중요함.
- 인권협력을 통해 북한당국도 국제인권규범을 수용하고자 하는 의지를 부각하고, 북한의 대외적인 이미지 제고에도 기여
- 미국 등 개별국가의 인권관련 제재 완화에도 기여

○북한당국의 인권증진 정책 실행이 가능할 수 있도록 국내외 환경 조성 노력을 경주하여야 함.
- 이를 위해서는 우리국 민들이 북한인권실태에 대한 진지한 관심을 갖고 개선 필요성에 대한 공감대를 형성하도록 하는 것이 필요하며, 이를 통해 북한인권재단 출범 등 북한인권법의 전면적 실행력을 확보함.
- 북한당국이 인권증진 의무주체라는 점을 감안, 북한이 유엔회원국이며 주요 인권협약 당사국으로서 의무를 이해할 수 있도록 촉구함.
- 북한주민이 권리의 주체로서 자신들의 권리사항을 인식할 수 있도록 북한의 인권관련 법제 및 국제사회 인권규범을 북한당국이 교육하도록 지원

○남북 간 인도적 사안 해결을 위한 보다 적극적인 정책 추진을 위한 국내적 및 국제적 협상 환경을 조성함.
- 이산가족문제 해결을 상봉사업 중심으로 이루어졌던 것을, 이산가족의 고령화 등을 감안하여 희망자 전원의 생사확인, 서신 교환, 화상 상봉, 영상메시지 교환, 유품 교환 및 상속 지분 송금 등으로 확대함.
- 남북적십자 간 상시 협력사업 제도화를 통해 이산가족, 납북자, 국군포로문제 해결을 위한 남북적십자사의 위상 제고 및 역량 강화

47) UNOCHR, UPR: Overviw of Voluntary Fund for Implementation, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_VF_for_Implementation.pdf> 2018.10.5.

○유엔 인권메커니즘을 통해 국제사회가 북한당국에 권고한 사안 중 법치지원, 구금시설 개선 지원, 취약계층(여성, 어린이, 장애인, 노인 등)에 대한 지원 사업을 통해 북한주민의 실질적인 인권 개선을 유도함.

- 국제사회의 인권규범 준수 차원에서 접근
- 북한당국이 수용한 '인권에 기반한 접근' 원칙 등을 준용
- 남북한이 인권증진을 남북 간 협력 의제로 발전

(完)

M E M O

M E M O