

2014

남북 수산협력 세미나

박근혜 정부 대북정책과 남북협력

2014. 3. 20.

목 차

발표자

남성욱 (고려대 북한학과)

I. 박근혜 정부 대북정책: 한반도 신뢰프로세스의 주요 정책방향	1
II. 2013-14년 한반도 신뢰 프로세스 정책 평가 : 긍정적	5
III. 2014년 한반도 신뢰 프로세스 추진 여건 분석	9
IV. 효과적인 남북협력 추진방향	15

박근혜 정부 대북정책과 남북협력

(고려대 북한학과 남성욱)

1. 박근혜 정부 대북정책

: 한반도 신뢰프로세스의 주요 정책방향

▶ 한반도의 지속가능한 평화구축

- 북핵 문제 해결 진전 및 남북간 정치·군사적 신뢰구축

* 북 비핵화 진전과 남북관계 발전을 균형있게 추진

* 당국간 대화를 통해 평화와 상호존중의 정신을 실천하

고, 합의이행 문 화를 정착 => 청와대 NSC와 통전

부간 고위급 접촉(2014.2.13)

- DMZ 세계평화공원 조성

* 원활한 사업 추진을 위한 체계적인 사전 준비 => 남북

관계의 불안전 성으로 대북협약의 여건 미성숙

▶ 남북한 협력 체제 구축

- 이산가족 상봉 등 인도적 문제해결과 북한인권 개선

추진

* 이산가족의 고통화를 감안하여 정례화 및 대규모 상봉

조기 추진 => 북한 3월 6일 적십자간에 논의할 문

제가 아니라고 거부

* 유엔북한인권조사위원회(COI) 활동 보고서로 북한 인

권 관심 증대

* 북한인권법 조기 제정

- 남북한 동질성 회복과 호혜협력 추진

* 북한 주민생활 향상을 위한 농축산 산림 협력 추진

* 영·유아 등 취약계층은 정치상황 관계없이 인도적 지원

* 비정치적 분야 민간교류를 ‘질서있는 교류협력’이라는

일관된 원칙에 따라 추진 => 북한의 3차 핵실험 및

미사일 발사 등으로 대북지원 및 남북교류 협력을 적극적으로 추진하는 데는 한계

- 개성공단 국제화

- * 개성공단 제도 개선 등 국제화 여건 조성
- * 인터넷 공급 등 외국기업 투자 장애요인 우선 해결
- * 북한의 개성공단 일방적 가동 중단에 대해 재발 방지 원칙을 확고히 유지하고 발전적 정상화를 논의

- 「유라시아 이니셔티브」 실현을 위한 남북협력 추진

- * 나진·하산 물류사업 착수로 유라시아 이니셔티브의 교두보 확보 => 본격적인 사업 추진을 위한 남북협력 여건
- 미비

▶ 한반도 통일시대 준비

- 통일준비위원회 구성

* 상근적 성격의 범부처적 관할위원회 체제로 운영

- 통일미래세대 육성을 위한 통일교육 추진

- 탈북자에 대한 맞춤형 정착 지원

* 탈북민들의 자활의식을 제고하고 체계적인 직업교육

실시로 자본주의 사회에 효과적인 적응 시도

- 한반도 통일관련 주변국과의 국제협력 강화

* 주변 4강 대상으로 우리의 통일·대북정책에 대한 공감

대 형성

2. 2013-14년 한반도 신뢰 프로세스 정책 평가: 긍정적

- ▶ 2013년 남북관계의 긴장이 지속되었음에도 지지율이 높은 네가지 이유

- 지난 1년간 가장 잘한 분야로는(매일경제신문 2014. 2. 25)

△외교정책(29.4%) △대북정책(19.7%) △복지정책
(14.6%) △경제정책(4.4%) △문화정책(3.5%) △교육정
책(3.3%) 순.

- 5개 분야별 국정 평가에선 외교·안보 분야가 100점 만
점에 70.6점으로 가장 높게 평가. 그 다음은 경제(61.7
점), 정치(58.9점), 사회(57.4점), 복지(56.2점) 순

- 개별 국정과제 평가에서도 대북정책(80.9%)과 주요 동맹국과의 외교관계(75.6%) 등에 대해 국민 5명 중 4명 가량이 긍정적으로 응답(중앙일보 2014.2.25)

<KBS 보도>



- 비핵화를 한반도 신뢰프로세스의 전제조건이라는 엄격함에서 탈피하여 유연성을 바탕으로 하고 있으나 개성공단 사태(2013.4.8)에서 나타난 바와 같이 북한의 무리한 도발과 대응에는 철저히 원칙을 고수

* 박 대통령은 북한이 강하게 나온다고 기준을 바꾸지 않았고, 유화책을 편다고 바로 합의에 나서지 않았다. 공단가동 중단사태 같은 변덕의 '재발방지'와 공단운영의 '선진화'를 집요하게 요구했고, 133일만에 결국 관철.

- 북한의 도발적 대남정책의 실패와 주변국과 국민들의 대북 불신이 확산

* 한국의 새로운 정부가 출범을 앞두고 있는 상황에서 3대 세습을 연착륙하기 위한金正은의 자충수는 상대적으로 3차 핵실험(2013.2.13), 정전협정 무효, 개성공단 잠정폐쇄 등에 맞서 강경대응 입장을 보인 박근혜 정부의 단호한 원칙론이 상대적으로 높은 지지도를 받음

- 한미동맹을 기본하면서 중국과 전략적 협력동반자 관계의 강화 및 러시아와 유라시아 이니셔티브를 제안하는

등 효율적인 국제적인 협력체제를 구축

- 연초에 제시한 통일대박론이 통일에 대한 국민들의 관심을 불러일으키면서 대북정책에 대한 미래지향적 전망이 확산되고 2014년 2월 이산가족 상봉 행사가 개최되면서 긍정적 평가가 부정적 평가를 추월

3. 2014년 한반도 신뢰 프로세스 추진 여건 분석

▶ 정세 평가 및 여건 분석

- 2014년 2월 이산가족 상봉이후에 대화와 교류의 국면에
서 기로에 서 있음. 남북관계는 여전히 불안정한 상황이
며 당국간 지속적인 신뢰구축 노력이 없이는 언제라도
긴장국면으로 전환될 가능성이 높음

* 2013년 남측은 북측의 진정성과 위장평화공세 지적, 북
측은 남측의 신뢰프로세스 정책이 북측을 흡수하는 의도
가 있다는 불신이 충돌하면서 수사적 차원의 비난전이
전개

- 통전부와 청와대 국가안보실간의 고위급 접촉(2014.
2.14)으로 상대의 입장을 확실하게 파악한 상태에서
향후 각자의 요구사항을 어떻게 관철 할지가 관건

< 북한의 입장 >

- 김정은 국방위원회 제1위원장은 강경적인 대남정책이 3대 세습을 안착시키는데 있어 바람직스럽지 않다는 판단 하에 정책 전환을 시도

* 공산주의의 전략에서 2013년 연초가 공격적인 대남 만조(滿潮)전략이었다면 하반기는 수세적 간조(干潮) 전략의 시기다. 마오쩌둥(毛澤東)의 퇴각 전략처럼 세(勢)가 불리하다면 입장을 바꾸는 것은 당연하다. 일시퇴각은 그것이 실리이건 후일을 도모하는 목적이던 필요하면 언제든지 가용하는 사회주의자들의 대응 전술.

* 개성공단 폐쇄를 위한 합의서 도출(2013.8.14)이 김정은 제1위원장이 늦게나마 군부의 돌격적인 조치가 적절치

않다고 판단하고 이를 원상회복시킨 것인지 본인의 무리한 과속을 교정한 결과인지는 분명치 않음. 또한 젊은 지도자가 중국의 남북대화 요구를 수용한 것인지 워싱턴과의 대화를 위해서는 남북대화가 필수라는 미국의 의사를 확인한 것인지는 추후 확인이 필요.

- 북한은 고위급 접촉 및 각종 제의를 통해 연초에 국방위원회 명의의 중대제안을 남측이 지킬 것을 지속적으로 제안

* 3대 세습의 젊은 지도자가 안착하는 데 있어 김정은의 비정상적인 통치행태를 지적하는 남측의 언론보도나 각종 NGO 단체의 비방은 상당한 걸림돌로서 통전부의 가장 큰 임무는 남북대화를 통해 이를 사전에 차단하는 것이 업무에 최우선 과제

* 김정은 제1위원장 연초 신년사에서 ‘북남관계 개선’의 필요성을 강조, 이산가족 상봉 행사가 한미군사훈련과 일정
이 이틀이나 겹치는 데도 ‘통큰 양보’라며 예정대로 진행

* 이산가족 상봉이후 금강산 관광 재개 및 5.24 조치의 해제 등 대남관계에서 얻어내야 할 경제적 과제를 타결해야
함

- 장성택 사태이후 대중국 및 대미관계가 원활치 못한 상태에서 대남관계의 개선은 필수적 과제임

< 한국의 입장 >

- 한반도 신뢰프로세스와 유리시아 이니셔티브가 구체화되고 대북정책이 집권 2년차를 맞이하여 가시적인 성과를 내기 위해서는 남북관계 진전은 필요조건임
- 한반도의 긴장이 고조되거나 정책기조의 예측불가능성이 심화되어 코리아 디스카운트가 확대되는 것은 창조경제 발전에 바람직하지 못한 만큼 이를 사전에 차단하기 위한 선제대응적 대북한 관리 정책이 필요
- 남북 간에 고위급회담이 성사되어 3개항의 합의를 도출한 이후 이산가족 상봉이 성사되어 2014년 남북관계의 첫 단추를 잘 끼웠음

* 12만 8,800여명에 달하는 이산가족의 고통화로 인한 상
봉 정례화 등 인도적 문제 해결 시급

4. 효과적인 남북협력 추진방향

▶ 통일을 국민적 이슈로 부각시켜 국민들의 동참을 유도

- 2013년 8월 박대통령의 광복절 경축사는 ‘통일’을 “건국의 완성”이라고 의미를 부여함

* “다소 시간이 걸리더라도 상식과 국제적 규범이 통하는 남북 관계를 정립”하고 “진정한 평화와 신뢰를 구축해 가는 한반도 신뢰프로세스를 일관되게 추진”하는 것이 박대통령의 복안

▶ 남북간 대화와 타협, 힘겨루기 등 주도권 경쟁의 균형적 조화 추구

- 이산가족 상봉과 금강산 관광 재개에 이어 박대통령의 핵심 관심사인 DMZ 평화공원 성사까지 남북이 작은 약속을 실천하여 신뢰를 축적해가는 과정이 한반도 신뢰프로세스의 성공에 필수적

.

- 이산가족 상봉은 고령화로 인해 시급한 우리의 인도적 요청사항임. 금강산 관광의 재개는 북측 당국이 실리차원에서 요구하고 있으나 당국자 사과와 재발방지 등 3대 선결조건의 이행과 5.24 조치의 철폐 등과 맞물려 있는 이율배반적인 현안임. 현안관련 회담을 재개하는데 있어 남북간의 주도권 싸움이 물밑에서 치열하게 전개될 수밖에 없음

* '제안 → 뜸 들이기(혹은 거부) → 역제안'의 과정은 남북관계의 새로운 회담문화로 자리 잡고 있음. 어느 한쪽의 제안을 일방적으로 수용하거나 거부하는 대신 일정기간

탐색전을 거친 후 당초의 제의를 뒤집어 역제의를 하거나
자신의 입맛에 맞게끔 수정하는 과정이 정례화 되고 있음

* 남북대화 초기 국면에서 주도권을 잡기 위한 양측의 수싸
움이 치열. 특히 지난 1월 금강산관광 회담 수용은 평풍식
공방전의 결과로서 남북이 한 목소리로 금강산 관광 재개
를 위한 회담을 갖자고 한 것은 의미가 있지만 실제 성사
되기까지는 넘어야 할 산이 많다는 것을 시사

* 박왕자씨 사망(2008.7)에 대한 사과와 재발방지 약속 및
유엔안전보장이사회가 채택한 대북제재 결의안 2087호의
벌크개시(bulk cash 대량현금) 거래금지 조항의 위반 여부
등도 주요 쟁점

▶ 인도적 문제의 독일식 해결 방법 벤치마킹 등 적극적 모색

- 인도적 문제를 이념의 문제와 철저히 분리해 현재 ‘로또 상봉’에 해당하는 이산가족 문제를 정례화 방식으로 해결한 독일의 사례를 벤치마킹하여함

* 대한적십자사에 접수된 상봉 신청자는 현재 12만 8,800여명, 이중 1만4,000여명만 상봉, 신청자 가운데 2013년에 3,841명이 사망하는 등 5만여명이 사망, 3년 4개월만에 상봉이 재개되어 남측 88명, 북측 82명 총 170가족만 상봉

* 1963년 동서독이 통행증 협약을 맺어 서베를린 주민이 동베를린을 간단한 절차를 거쳐 방문할 수 있게 했음.
1972년에는 이산가족 상시 상봉이 가능하도록 이른바 ‘교통조약’을 체결

* 동서독은 냉전이 극심하던 1950년대 중반부터 교회를 통한 주민간 소통을 부분적으로 이루어졌다. '자유를 산다'는 의미의 프라이카우프(freikauf))를 통해 서독은 동독의 정치범들을 서독으로 데려올 목적으로 현금과 현물을 동독 측에 제공한 바 있다. 당시 동서독은 당국이 직접 나서지 않은 채 교회, 변호사 등 민간을 앞세워 이 사업을 진행시켰고 이는 철저히 비밀에 부쳐졌다.

* 1963년부터 베를린 장벽이 무너지던 1989년까지 계속된 이 방식을 통해 서독이 3만3천755명을 송환한 대가로 34억6천400만 마르크 상당의 현물을 동독으로 보낸 것으로 알려져 있다. 서독 정부는 이러한 사실조차 공식적으로 확인하지 않고 있다. 서독의 방송 등이 이 사실을 보도했을 때 서독 정부는 인도적 사업의 존속과 언론의 보도 자유 중에서 선택하라고 통보했다.

* 결국 서독의 언론은 정치범의 송환을 위해서 비보도의 원칙을 지켰다. 국민의 알권리보다 정치범의 송환 자체가 더 중요하다고 판단한 것이다. 국민적 합의가 단기적으로는 정치범의 송환을 가져왔고 결국 동서독의 통일을 이루어냈다.

* 동서독의 통일은 이러한 물밑의 소통이 있어 가능했다. 교류와 인도적 지원을 통해서 주민간의 적대감과 이질감을 해소하는 노력은 통일 전에 분위기 조성을 위해서나 통일 후의 후유증을 최소화하기 위해서도 필요하다.

▶ 남북회담의 역사는 어느 일방이 타협의 모든 성과를 독점하는 제로섬 게임(zero sum)일 수 없다는 것을 시사

- 오히려 현실에서는 과실을 균점하는 넌 제로섬(non zero sum) 게임일 수밖에 없음. 공존과 공생원리를 통한 상생적 타협에 도달하고 한반도 평화를 정착시키는 합리적 관행을 축적하는 것은 한반도 신뢰프로세스의 성공 요체가 될 것임

〈부록〉 제1차 남북농수산협력분과위원회 합의서

남과 북은 남북경제협력공동위원회 제1차 회의에서 합의한 농업 및 수산분야 협력사업을 적극 추진하기 위해 2007년 12월 14일부터 15일까지 개성에서 남북수산협력분과위원회 제1차 회의를 진행하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 남과 북은 종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고 건설을 올해안에 착수하고, 이를 조속히 완료하기로 한다.

① 남과 북은 종자생산 및 가공시설, 유전자 저장고 건설을 위하여 금년 12월 21일부터 25일까지 현지조사를 실시하며 조사단 규모는 20명 이내로 하기로 하고, 관련 연구기관 등을 포함한 제반 부지조건을 조사하기로 한다.

② 남과 북은 건설의 원활한 추진을 위해 북측은 부지, 인력, 기초자료와 남측 인원들의 현장방문 및 설비, 물자의 반입 등을 위한 편의를 보장하고, 남측은 공장건설을 위한 기술과 설비, 물자를 제공하기로 한다. 필요시 종자생산 및 가공시설과 유전자 저장고의 정상적인 운영을 위한 설비, 물자 등에 대한 대책을 쌍방이 협의하여 마련해 나가기로 한다.

③ 남과 북은 건설규모와 건설계획 등의 협의를 위해 2008년 1월 개성에서 실무접촉을 진행하기로 한다.

④ 남과 북은 우량종사 생산 및 관리기술 교류, 유전자원 교환, 유전자원 수집·보존·이용 등을 위한 공동연구를 추진하기로 하고 이와 관련한 전문가 기술협의를 2008년 3월 중에 개성에서 진행하기로 한다.

2. 남과 북은 동식물의 검역체계를 확립하며 동식물방역에 관한 기술과 정보를 상호 교환해나가면서 중요 검역소의 검사·소독장비의 현대화, 가축질병의 예방·진단·치료약품 협력을 우선 추진하기로 한다. 이를 위해 2008년 1월 중에 개성에서 실무접촉을 진행하기로 한다.

3. 남과 북은 과수, 채소, 잠업, 축산, 농업과학기술 분야에서의 협력을 적극 추진하기로 한다.

4. 남과 북은 수산분야에서 공동의 이익을 위해 협력사업을 적극 추진해 나가기로 한다.

① 남과 북은 2008년 중에 북측 동해수역의 일정한 어장에서 남측어선이 입어 및 어로를 진행하도록 적극 협력하기로 한다.

이와 관련하여 협력대상수역선정, 입어료에 해당하는 어구·자재 등의 제공 및 어장이용 조건과 방법, 기타 실무적인 문제 등을 적극 협의해 나가기로 한다.

② 남과 북은 수산물 생산과 가공, 우량품종 개발, 양식분야에서 적극 협력하기로 한다. 이를 위해 2008년 상반기 내에 현지조사를 진행하며 구체적인 협력대상과 규모, 방법

등은 앞으로 협의·확정하기로 한다.

③ 남과 북은 생산 및 가공된 수산물의 효율적 유통을 위하여 적극 협력하기로 한다.

④ 남과 북은 수산협력사업의 원활한 추진을 위해 2008년 초에 개성에서 별도의 실무접촉을 가지기로 한다.

5. 남과 북은 「남북농수산협력분과위원회」 제2차 회의와 기타 실무접촉 날짜와 장소는 문서교환 방식으로 협의하여 확정하기로 한다.

6. 이 합의서는 쌍방 합의에 따라 수정·보충할 수 있으며, 쌍방이 서명하고 교환한 날부터 효력을 발생한다.