

# 판문점 선언 이후 남북 인도협력사업 평가와 과제\*

서 보 혁\*\*

- I. 들어가는 말
- II. 판문점 공동선언 이후 남북 인도협력
- III. 교류협력 분야 평가
- IV. 인권·인도 분야 평가 및 과제
- V. 종합 평가와 정책 제언

## 국문요약

이 글은 2018년 북한의 평창 동계올림픽 참가 이후부터 지금까지 나타난 남북 간 인도협력사업을 평가하고 향후 과제를 토의하고자 한다. 2010년대 들어 북한의 지속적인 핵능력 고도화 조치에 따른 국제사회의 대북 제재 강화 조치로 인해 남북 간 인도협력사업은 크게 위축되었다. 문재인 정부는 일관된 평화 메시지를 북한에 전달해 2018년 남북정상회담에서의 합의를 바탕으로 인도협력사업을 전개하고 있지만, 제재의 영향과 북한의 미온적인 태도로 기대 이하의 성과를 보이고 있다. 앞으로 인도협력 분야에서의 진전을 위해서는 첫째, 남측

이 더 중시하는 사업에는 북측의 행동을 유도하기 위한 보다 적극적인 방안을 개발하고, 둘째, 남북 호혜적인 일이지만 북측의 여건이 어려운 경우에도 남측의 더욱 적극적인 역할이 요청되며, 셋째, 인도협력문제가 안보 정세로부터 받는 영향을 최소화하고 남북과 북미 간 각각 상징적인 인도협력사업을 전개하려는 노력이 필요하다.

**주제어:** 판문점 공동선언, 문재인 정부, 인도협력, 북한 인권, 비핵화

\* 이 논문은 통일연구원 개원 28주년 학술회의 “4·27 판문점선언 1주년 성과와 향후 과제”의 발표 내용을 토대로 수정·보완한 것임.

\*\* 통일연구원 연구위원

## I. 들어가는 말

지난 10여 년 간의 남북 대결과 한반도 긴장상태는 북한이 2018년 평창 동계올림픽에 북한이 참가하는 것을 전환점으로 해 완화되었다. 이어 진행된 일련의 남북, 북미 정상회담으로 남북은 관계개선을 넘어 발전으로, 한반도 역시 긴장완화를 넘어 비핵평화체제를 방향으로 협상이 전개되었다. 그 결과 남북 간 인도협력 분야에서도 대화와 교류가 나타나고 있다. 한국정부가 밝힌 자료를 통해 보더라도 남북관계 변화는 뚜렷하다. 긴장이 최고조로 오른 2017년과 평창 이후 대화국면에 들어선 2018년을 대조해보면 남북관계 변화를 쉽게 알 수 있다. 남북회담 개최가 0회에서 36회, 남북 왕래인원이 115명에서 7,163명, 이산가족 상봉 인원이 0명에서 833명이었다. 이런 변화는 남북 정상 간 적대행위 중단 합의에 따라 북한의 도발이 2017년 16건에서 2018년 1건도 발생하지 않은 데 힘입은 것이다. 2018년 동안 총 36회 남북회담이 정치군사(22건), 경제(5건), 인도협력(9건) 등에 걸쳐 개최되어 23건의 합의서 및 공동보도문이 체결되었다.<sup>1</sup>

남북대화와 긴장완화 분위기가 조성되어 남북 간 교류협력이 다방면에서 나타났다. 특히, 4·27 판문점 공동선언 이후 남북 교류협력은 사회·문화·예술·체육 등 다방면에서 활발하게 추진되어 그것이 다시 남북화해·협력 분위기를 확산시켰다. 평창올림픽을 비롯한 주요 국제체육대회에 남북의 공동참가를 비롯해 남북 예술단 상호 방문, 이산가족 상봉행사, 종교·예술·보건 등의 분야에서 민간 차원의 다양한 교류협력도 활발해졌다. 그렇지만 2018년 남북관계 개선에도 불구하고 지금까지 대북제재 국면이 지속되고 있는 상황 속에서 교류협력사업이 본격 전개되고 있다고 보기는 어렵다. 인도적 지원사업에서부터 북한인권 개선 노력 등에 걸쳐 구체적인 부분을 살펴보면 보완하고 추진할 과제가 적지 않다.

이 글에서는 2018년 북한의 평창 동계올림픽 참가 및 판문점 남북정상회담 이후부터 지금까지 나타난 남북 간 인도협력사업을 정리 평가하고 향후 발전 과제를 토의하고자 한다. 여기서 인도협력은 인도주의 문제 해결과 관련된 교류협력, 소위 인도주의적 협력(humanitarian cooperation) 활동으로 한정하지 않고, 그것과 함께 인권 개선과 상호 신뢰증진과 관련한 제반 교류협력 활동을 총칭하고 있음을 밝혀두고자 한다.<sup>2</sup> 본문에서는 이와 같은 인도협력을 위한 남북 간 협의 및 이행을

<sup>1</sup> 통일부, 「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획(2019.3).

<sup>2</sup> 다만, 경제협력에 관해서는 본 학술지의 다른 특집 논문과 중복을 피하기 위해 이 글에서는 제외

판문점 공동선언 이후 1년여 동안에 한정해 살펴볼 것이다. 이를 평가하고 향후 과제를 토의하는 과정에서는 한국의 대북 인도협력정책이 타 부문의 정책과 갖는 관계와 인도협력정책 내에서 나타나는 현상, 양 측면에 주목할 것이다. 이는 인도협력사업의 안정성과 지속가능성을 예측하는데 의미 있는 논점이 될 것이다.

본 연구의 목적을 달성하기 위해 위에서 말한 인도주의, 인권, 신뢰증진 등 세 축을 인도협력사업의 분석틀로 삼고자 한다. 본문에서는 먼저, 판문점 공동선언과 평양 공동선언 등에서 남북이 합의한 인도협력 관련 사항과 과거 시기부터 2018년 말까지 인도협력 실태를 제시함으로써(II장) 이후 논의의 평가 근거로 삼을 것이다. 이어 교류협력(III장), 인도·인권(IV장) 분야로 나누어 전개과정을 정리하고 평가와 과제를 논의할 것이다. 논의를 위해서 정부가 발표한 「제3차 남북관계 발전기본계획 2019년도 시행계획」과 『2019년 통일백서』, 통일연구원이 발간한 『북한인권백서』, 그리고 언론보도를 참고하였다. 본 연구주제와 관련한 주요 이론적 배경은 국제 인권여론의 파급효과<sup>3</sup>와 적대관계에서 상호 이익균형<sup>4</sup> 등을 꼽을 수 있다.

## II. 판문점 공동선언 이후 남북 인도협력

### 1. 남북 인도협력 합의

4·27 판문점 남북정상회담과 그 결과 채택된 판문점 공동선언은 11년만에 열린 남북정상회담과 그 결실이다. 이는 지난 10여년 동안 전개된 남북간 대결과 불신을 청산하고 대화와 협력의 길로 나아가는 남북 정상 의지와 그 방안을 내외에 천명한 의의가 있다. 그중 인도협력 분야의 합의는 비핵평화체제 관련 합의와 함께 공동선언의 주요 합의사항으로서 이어진 평양 공동선언에서 구체화 되었다. 판문점 공동선언에 나타난 인도협력은 선언의 제1절에 4개항(3-6항)에 걸쳐 담겨있다. 여기에는 남북공동연락사무소 개성 설치, 다방면의 협력과 교류, 왕래와 접촉 활성화

하고 있다.

<sup>3</sup> Thomas Risse, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink ed., *Power of Human Rights: International Norms and Domestic Changes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

<sup>4</sup> Thomas Gomart, "France's Russia Policy: Balancing Interests and Values," *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 2 (2007), pp. 147~155; Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton: Princeton University Press, 2006), pp. 46~68.

화, 이산가족·친척 상봉, 동해선 및 경의선 철도·도로 연결이 포함되어 있다.

이어 평양에서 열린 제3차 남북정상회담에서 평양 공동선언이 채택되었다. 여기에서는 인도협력 관련 합의가 다수 담겼는데, 판문점 공동선언상의 합의를 보다 구체화 한 것이다. 평양 공동선언의 제2-4절의 9개항에 걸쳐 구체적인 인도협력 방안들이 제시되었다.(표 1)

〈표 1〉 평양 공동선언에서 나타난 남북 인도협력 방안

- |  |
|--|
| <p>2. 교류와 협력 증대, 민족경제 균형적 발전 위한 실질 대책 강구</p> <ul style="list-style-type: none"><li>① 동·서해선 철도 및 도로 연결 착공식 개최</li><li>② 개성공단과 금강산관광 사업 우선 정상화, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성 협의</li><li>③ 남북 환경협력, 우선 산림협력 추진</li><li>④ 방역 및 보건·의료 협력 강화</li></ul> <p>3. 이산가족 문제의 근본 해결</p> <ul style="list-style-type: none"><li>① 금강산 이산가족 상설면회소 조기 개소</li><li>② 이산가족 화상상봉과 영상편지 교환 우선 해결</li></ul> <p>4. 다양한 분야의 협력과 교류 적극 추진</p> <ul style="list-style-type: none"><li>① 문화 및 예술 교류 증진, 10월 중 평양예술단 서울공연 진행</li><li>② 2020년 하계올림픽경기대회 공동 진출, 2032년 하계올림픽 남북 공동개최 협력</li><li>③ 10·4 선언 11주년 기념행사 개최, 3·1운동 100주년 공동기념</li></ul> |
|--|

위 인도협력 관련 합의들은 2007년 10·4 남북정상선언에서 대부분 합의된 것들이다. “민족경제의 균형적 발전”, “공동번영”, “민족 화합과 단합” 등을 정신으로 한 인도협력 합의들은 2007년과 2018년 사이 끊어진 남북관계를 잇는 가교라고 말할 수 있다. 다만, 2018년 합의에서 새로운 점은 남북공동연락사무소 설치, 서해경제 공동특구 및 동해관광 공동특구 조성 협의이다. 전자는 설치되었지만 이행이 순탄하지 않고, 후자는 이행이 난망한 상태이다.

2018년 판문점과 평양에서의 인도협력 합의들은 같은 해 하반기에 많은 이행 노력이 있었다. 철도·도로 연결 관련 북측 지역 실태조사, 이산가족상봉, 산림·보건협력, 평양예술단 서울공연을 포함한 문화·예술교류, 10·4 선언 11주년 기념행사, 그리고 개성 남북공동연락사무소 개소 등이 그것이다. 그러나 그 외 사항, 특히 개성공단 및 금강산관광 재개와 이산가족문제의 근본 해결에는 큰 진전이 없다. 그리고 합의 이행으로 언급한 위 사항들 중에서도 북한이 관심을 두고 있는 철도·도로 연결, 보건·의료협력사업도 초보적인 수준을 넘지 못하고 있다. 3·1운동 100주년 공동기념 행사가 무산된 것은 역사해석에서 남북의 차이를 암시해주고 있다. 이렇게 인도협력 관련 합의에 큰 성과가 아직 나타나지 않은 것은 한국의 입장에서는 국제사회의 대북 제재에 동참하면서 남북 합의 이행을 모색해야 하는 어려움이 있다. 물론 거기에 북한의 미온적인 태도가 겹쳐 있다.

## 2. 남북간 인도협력의 추이와 그 특징

〈표 2〉는 1971년 이후 남북회담의 경과를 보여주는데 회담은 다양한 분야에서 전개되었다. 2000년대 들어서는 남북관계의 부침에 따라 대화의 여부 및 횟수가 달라졌다. 남한의 대북정책을 기준으로 볼 때, 대북 포용정책을 전개한 김대중, 노무현 정부 시기에 남북대화가 많은 반면, 대북 압박정책을 전개한 이명박, 박근혜 정부 들어 대화가 크게 줄어들었다.<sup>5</sup> 그러나 북한의 핵·미사일 실험이 가장 빈발했던 2017년 들어서는 남한 정부의 대북정책에 변화가 있었지만 남북대화가 한번도 없었던 점은 제재국면의 위력과 북한의 남한정부 지켜보기에 따른 현상이다. 2018년 들어 북한의 평창 동계올림픽 참가와 잇달은 남북정상회담 개최로 남북대화가 다시 활발해져 36회 대화가 열렸고, 그 연장선상에서 인도 및 사회문화 관련 대화도 9회 열렸다.

<sup>5</sup> 김근식·서보혁, “대북 포용정책과 강경정책의 효과에 관한 비교연구: 1, 2차 북핵위기를 사례로,” 『통일정책연구』, 제16권 제1호 (2007), pp. 105~127 참조.

〈표 2〉 남북회담 개최 현황표

구분	정치	군사	경제	인도	사회문화	합계
'71~01	197	6	11	122	34	370
'02	4	9	14	3	2	32
'03	5	6	17	7	1	36
'04	2	5	13	2	1	23
'05	10	3	11	4	6	34
'06	5	4	8	3	3	23
'07	13	11	22	3	6	55
'08	-	2	3	-	1	6
'09	-	-	4	2	-	6
'10	-	1	3	4	-	8
'11	-	1	-	-	-	1
'12	-	-	-	-	-	-
'13	1	-	22	1	-	24
'14	2	1	3	1	1	8
'15	3	-	1	1	-	5
'16	-	-	-	-	-	-
'17	-	-	-	-	-	-
'18	19	4	4	2	7	36
계	261	53	136	155	62	667

출처: 통일부 통계자료. <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>> (검색일: 2019. 4.28.).

〈표 3〉은 남한이 전개한 대북 인도적 지원 내역이다. 본격적인 인도적 지원은 북한에서 대규모 식량난이 일어난 1995년부터 시작되었는데, 지원 여부 및 규모는 해당 시기 남북관계와 한반도 안보 정세에 영향을 받아 부침을 거듭했다. 예를 들어 1990년대 중후반 북한은 ‘고난의 행군’ 시기로 극심한 식량난에 처했지만 1995년 이후 남북관계 경색으로 식량지원은 미미했다. 위 표를 보면 대북 지원 규모가 1995년 수준을 넘어선 것은 첫 남북정상회담이 열린 2000년이었음을 알 수 있다. 대북 포용정책을 전개한 김대중, 노무현 정부 들어 인도적 지원은 활발해졌다. 최대 지원 규모를 나타낸 2007년의 경우는 1995년의 2배를 상회했다. 대북 압박정책을 전개한 이명박, 박근혜 정부 들어서는 인도적 지원이 이루어지지 않은 해가 허다했다. 여기에는 물론 북한의 핵개발에 따른 제재에 한국이 동참하는 불가피한 면이 작용했다.

〈표 3〉 연도별 대북 인도적 지원 규모

(단위: 억원)

구분	정부차원						민간 차원 (무상)	합계
	무상지원				식량 차관	계		
	당국 차원	민간단체 기금지원	국제기구 등을 통한 지원	계				
'95	1,854	-	-	1,854	-	1,854	2	1,856
'96	-	-	24	24	-	24	12	37
'97	-	-	240	240	-	240	182	422
'98	-	-	154	154	-	154	275	429
'99	339	-	-	339	-	339	223	562
'00	944	34	-	977	1,057	2,034	386	2,421
'01	684	63	229	976	-	976	782	1,757
'02	832	65	243	1,140	1,510	2,650	578	3,228
'03	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373
'04	949	102	262	1,314	1,359	2,673	1,558	4,231
'05	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	780	3,926
'06	2,000	133	139	2,273	-	2,273	709	2,982
'07	1,432	216	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397
'08	-	241	197	438	-	438	726	1,164
'09	-	77	217	294	-	294	377	671
'10	183	21	-	204	-	204	201	405
'11	-	-	65	65	-	65	131	196
'12	-	-	23	23	-	23	118	141
'13	-	-	133	133	-	133	51	183 <sup>1)</sup>
'14	-	-	141	141	-	141	54	195
'15	-	23	117 <sup>2)</sup>	140	-	140	114	254
'16	-	1	1	2	-	2	28	30
'17	-	-	-	-	-	-	11	11
'18	12	-	-	12	-	12	65	77
합계	11,262	1,177	2,744	15,183	8,728	23,911	9,038	32,948

※ 반출기준(정부: 수송비 및 부대경비 포함, 민간: 수송비 및 부대경비 미포함)

\* 세부항목 금액의 단수 반올림 처리로 합계의 차이가 발생할 수 있음.

※ 대북 인도적 지원은 '95년부터 시작

1) '13년도 지원액 183억원 : 정부 133억원(132.5억원(UNICEF 67.4억원, WHO 65.1억원)), 민간 51억원 (50.8억원)

2) '15년 국제기구 지원액 117억원 중 MR백신 지원(33.6억원)은 보건복지부 출연금

문재인 정부는 과거의 대북 포용정책을 승계하면서 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환 구도 형성을 대북정책 방향으로 설정하였다.<sup>6</sup> 2017년 5월 10일, 전쟁위기 속에서 취임한 문 대통령은 일관되게 북한을 향해 평화 메시지를 발신했다. 그러나 북한의 잇따른 핵·미사일 실험과 이에 따른 국제사회의 대북제재 강화로 인해 선거 공약과 달리 대북 지원에 나서지 못했다. 그 결과 문 정부가 들어선 2017년 정부차원의 대북지원액은 0이 되어버렸다. 북한의 평창 올림픽 참가와 남북정상회담이 열린 2018년에 들어서도 남한 정부는 12억원 규모의 지원에 머물렀고 그것은 민간의 지원보다도 적은 규모였다. 박근혜 정부때 밝힌 국제기구를 통한 8백만 달러 규모의 대북 지원은 문재인 정부 들어서 다시 지원 결정이 있었지만 결국 지원에 수 년이 걸린 것이다.

경제협력과 사회문화 관련 남북협력사업 승인 현황을 보아도 대북 제재의 영향을 알 수 있다. 특히, 2016-18년 사이 경제협력(개성공단 포함)과 사회문화협력 사업 승인은 2018년의 사회문화협력 관련 사업 승인 6건을 제외하면 0 건이다. <표 4> 이는 남한정부의 대북정책 방향과 무관하게 북한의 핵개발 및 대북 제재의 악순환으로 남북간 인도협력이 타격을 받고 있음을 말해준다.

〈표 4〉 남북 협력사업 승인 현황

(단위: 건)

구분	'91 ~ '01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	계
	경제																		
민간경협	16	1	2	6	10	4	6	9	1	19	-	-	19	-	-	-	-	-	93
개성 공단	승인	-	-	-	17	26	15	163	53	10	6	1	6	5	3	3	-	-	308
	신고	-	-	-	-	-	-	-	-	12	11	18	22	10	2	7	-	-	82
사회문화	23	7	13	16	47	26	19	3	-	1	1	-	-	1	2	-	-	6	165
계	39	8	15	39	83	45	188	65	23	37	20	28	34	6	12	-	-	6	648

<sup>6</sup> 통일부, 「문재인의 한반도 정책」(서울: 통일부, 2019).



### Ⅲ. 교류협력 분야 평가

2018년 들어 남북간 교류협력 분야에서의 논의는 남북 교류협력사업 자체와 이를 활성화 하는 데 필요한 대내적 기반 확충으로 나누어 볼 수 있다.

#### 1. 남북 교류협력사업

##### 가. 전개와 평가

먼저, 2018년 전개한 남북 교류협력사업을 살펴보자. 아래에서 살펴볼 내용은 2017년에는 거의 이루어지지 않은 것들이다. 행위자별로 구분해 교류협력의 전개 과정을 살펴보자.

당국간 합의 이행을 통해 남북간 화해 및 교류협력이 확대되었다. 평창올림픽 이후 2018 아시아경기대회(8.18~9.2, 자카르타·팔렘방), 남북통일농구대회(7.3~6, 평양), 남북 예술단 상호 방문공연 등이 차질없이 진행되었다. 민관 합동 '10·4 선언 11주년 기념 민족통일대회'(10.4~6, 평양)도 개최되었다. 이 행사는 제재의 영향과 급박한 개최 합의에 따른 북한의 수용능력 부족 등으로 대규모로 진행되지는 못했지만, 당국(정부, 국회·정당, 지자체)과 민간(시민단체, 문화·예술·학계, 일반 시민 등)이 함께 참여하는 행사로 진행되었다.

물론 다양한 분야에서 정부가 아니라 민간 및 지자체가 주도한 교류협력사업도 활성화되었다. 북한주민접촉신고 707건 수리, 방북 6,689명, 방남 809명 등 인적 왕래와 접촉이 확대되었다. 국제유소년축구대회(8.10~19, 평양), 민화협 연대모임(11.3~4, 금강산), 아태 평화번영 국제회의(11.14~17, 고양), 해외동포기업인 평양대회(11.15~18, 평양), 금강산 20주년 남북공동행사(11.18~19, 금강산) 등 민간단체 주도의 교류협력사업이 개최되었다. 이와 함께 중단되었다가 재개된 협력사업도 있었다. 개성만월대 공동발굴 사업(10.22~12.10)이 재개되었고 「겨레 말큰사전」 공동편찬 사업도 재개를 준비하고 있다.

2018년 남북교류협력사업은 대결과 긴장이 고조되었던 이전 시기와 비교할 때 다시 활발해졌다. 행위자 면에서 지자체가 부상하고 있고 사업의 범위도 다채로운 점이 눈에 띈다. 그러나 이들 사업이 북한과 제도적인 합의로 지속가능한 수준에 이르지 못하고 일회성에 머무를 수도 있다. 이는 남북 교류협력사업이 남북관계 변화를 반영해 재개의 기지개를 펴고 있지만 남북관계 발전을 촉진하는 수준은 아

님을 말해준다.

## 나. 추진 계획과 과제

정부는 남북 당국간 교류협력사업을 지속 추진하면서 다양한 분야에서 민간 차원의 교류협력 사업이 확대될 수 있도록 지원한다는 계획이다. 가령, 체육분야에서 2020 도쿄올림픽 및 각종 국제대회에 공동진출, 2032 하계올림픽 공동유치 등 당국 간 협력사업을 계속해서 추진하는 한편, 축구대회 등 민간차원의 체육교류도 적극 지원한다는 계획이다.

역사·문화 분야에서는 민간 주도, 정부 지원의 역할분담이 더 뚜렷해질 전망이다. 개성만월대 발굴 사업의 안정적 추진 및 「겨레말 큰사전」 편찬사업 재개, 개성고려 문화유산 발굴, 남북공동 유물복원실 설치, 태봉국 철원성 발굴 협력 등을 추진함에 있어 해당 민간단체가 사업을 주도하고 정부가 지원하는 관계를 취할 것이다. 문화예술·청소년·여성 등 분야에서도 마찬가지이다.

지자체의 남북교류협력 사업은 질서 있게 추진될 수 있도록 체계적으로 지원한다는 것이 정부의 입장이다. 정부는 지역별 수요·특성, 지자체 역량, 복층 수요 등을 고려하면서 자율성과 책임성을 가지고 사업이 원활하게 추진되도록 지원·안내한다는 방침이다. 이를 위해 남북협력기금 지원 및 남북공동연락사무소를 중심으로 효율적인 대북협의를 지원할 것이다.

민간·지자체 협의체 운영을 통한 상시 협력체계를 구축하는 것도 과제이다. 정부는 ‘지자체 남북교류협력 정책·실무협의회’ 정례 운영, 분야별 민간 실무협의회(체육·보건의료·문화유산·청년·종교 등) 수시 운영, 산림·환경·농축산 등 분야별 ‘개발협력 정책포럼’ 정례 개최와 같은 추진 계획을 갖고 있다.

남북교류협력사업의 성공 여부에서 정부와 민간, 중앙정부와 지방정부의 협업과 분업이 관건이다. 정부가 밝힌 위 계획은 협치의 관점에서 적절하다고 보이지만 기존의 관행을 개선할 때 성공할 수 있다. 2018년을 회고할 때 정부가 민간을 규제하는 대신 동반자로 대했는지, 그리고 중앙정부가 지방정부의 권한과 자율성을 존중하며 협력관계를 만들어왔는지 회의적인 시각이 높다. 동시에 지자체와 민간단체가 북한의 수요 파악, 자체 역량 고려, 현실성 있는 계획 수립 없이 과시성, 전시성, 일회성 사업으로 교류협력을 접근하는 자세도 지양할 바이다.<sup>7</sup> 현 단계에서는

<sup>7</sup> 나용우 외, 『한반도 평화변영시대와 지자체 남북교류협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2019) 참조.

정부-지자체-민간 등이 사전 협의를 거친 후 북측과의 협의를 통해 의미 있는 시범 사업을 선정하고, 그 실행을 위한 폭넓은 준비가 우선이다.<sup>8</sup> 이를 바탕으로 본격적인 비핵화>제재 완화>교류협력 활성화로 나아갈 수 있을 것이다.

## 2. 남북 교류협력의 기반 확충

### 가. 전개와 평가

둘째, 교류협력사업의 기반 확충 측면에서 2018년을 살펴보자. 정부는 교류협력의 안정성과 자율성을 확대하는 방향으로 ‘교류협력법’의 개정을 추진하고 있다. 교류협력의 제한·금지·해제 사유 및 절차 등에 관한 근거를 신설하는 정부 개정안을 국회에 제출했다(2018.12.13.). 정부 개정안과 별도로 2018년 12월 말 현재, 국회의원들의 관련 발의 개정안도 20건이 국회에 계류되어 있다.

정부는 또 ‘통일경제특구법’ 제정을 추진하고 있다. 이는 기존 관련 국회의원 발의안(6건)에 대한 관계부처 협의를 거친 통합 조정안이다. 정부는 특구법 제정시 동반 개정이 필요한 여타 법안(조세특례제한법, 국유재산 특례제한법 등)에 대한 개정안도 함께 발의하였다. 정부는 남북관계 진전을 반영한 경협·교역기업의 보험제도도 개선할 방침이다. 기업이 자기책임 원칙 하에 안정적으로 경영활동을 수행할 수 있도록 보험제도를 정비한다는 계획이다.

이상 보는 바와 같이 남북교류협력사업의 기반을 확충하는 일은 상당한 계획을 갖고 있지만 아직 입법화와 같은 성과를 보이지 않고 있다. 활성화 된 교류협력사업과 대조되는 현상이다. 본격적인 비핵화로 진입하지 못하고 대북 제재국면이 유지되는 대외정세와, 국회가 본연의 역할을 다하지 못하고 정부·여당과 야당의 협치가 미흡한 대내정세가 결합된 결과이다.

### 나. 추진 계획과 과제

정부는 법·제도 개선을 통한 남북 교류협력사업의 기반 확충 계획을 갖고 있다. 그 대부분의 내용은 2018년에 달성하지 못한 것이다. 교류협력법 개정 추진, 통일경제특구법 제정 지원, 교역·경협 보험제도 개선 등이 그것이다. 경협 보험제도 개

<sup>8</sup> 여기에는 남한 내 재정적, 법제도적 준비만이 아니라 남북(·국제기구) 간 협의, 연수, 답사 등 제재국면 하에서도 가능한 다각적인 준비를 포함한다.

선과 관련해 정부는 기업 공청회 등 의견수렴을 거쳐 교역보험 가입 절차 간소화 등을 통한 보험 가입률 제고 및 실질적 피해지원이 가능하도록 할 방침이다. 기타 교류협력 사업의 안정적 추진을 위한 기반 조성 노력도 지속한다는 계획이다. 여기에는 통행·통신·통관 개선, 지식재산권·산업표준·경제통계 분야 협력, 인구조사 사업 등이 포함된다.

이와 같은 교류협력사업의 기반 확충사업이 모두 달성되면 교류협력사업은 확대·발전 될 것이다. 그러나 국내 여론, 타 국내 이슈들과의 관계, 계획안들 내 우선 순위 설정 등의 문제를 깊이 고려하지 않으면 국내정치 상황에 휘둘릴 우려가 있다. 그리고 재원이 동반된 교류협력 기반 확충사업은 법제도 개선 과정에서 적정 예산 규모 산정, 지자체와 해당 이해집단과의 협의 등을 우선해야 할 것이다.

## IV. 인권·인도 분야 평가 및 과제

### 1. 인도적 협력사업

#### 가. 전개와 평가

인도적 협력사업은 분단과 전쟁으로 파생된 이산가족, 납치자, 국군포로, 역류자 등 인도적 문제 해결을 위한 남북간 제반 협력활동과 그 결과를 말한다. 이산가족은 고향으로 그 인원이 계속해서 줄어들고 있고 다른 인도적 문제의 실패는 정확히 파악하기 어려운 가운데 있다.<sup>9</sup>

2018년 남북한 정상은 이산가족 등 인도적 문제 해결에 공감대를 마련하였다. 판문점 선언을 통해 남북 정상은 민족 분단으로 발생한 인도적 문제 해결 노력과 '8·15 계기 이산가족 상봉행사' 개최에 합의하였다. 또 두 정상은 9월 평양 공동선언을 통해 상설면회소 복구 및 개소, 이산가족 화상상봉 및 영상편지 교환문제의 우선 해결에도 합의하였다.

그 결과 3년만에 8·15 계기 이산가족 상봉행사가 개최되었다(8.20~26, 금강산). 이때 남북 총 170가족 833명이 상봉하였는데 개별상봉 시간 증가(2→3시간), 객실 내 가족식사(도시락), 차량 내 통행검사 실시 등 새로운 상봉문화를 만들어냈다. 이어 추석을 계기로 이산가족 상봉을 이어가려 했으나 성사되지 못한 채 2019

<sup>9</sup> 통일부, 『2019년 통일백서』 (서울: 통일부, 2019), 제4장 참조.

년 들어 화상상봉을 추진하였지만 상반기 내 성사는 불투명하다. 정부는 민간 차원의 생사확인·서신교환 등 이산가족 교류도 지원하고 있다. 또 정부는 향후 본격 교류에 대비해 이산가족 교류 기반 구축 및 국민 공감대 확산을 위해서도 힘쓰고 있다. 남북 이산가족의 전면적 생사확인 대비 전수 수요조사, 영상편지 제작(1,500편), 유전자 검사(11,245건), 기록물 수집('17~'18년 15,000여 건) 및 전시('18.11~'19.2, 오두산 통일전망대) 등이 그것이다.

한편, 정부는 국군포로·납북자·역류자 문제 해결을 위해서도 다각적인 노력을 지속하고 있다. 남북정상회담·고위급회담·적십자회담 등 계기가 있을 때마다 우리 역류 국민의 조속한 석방·송환 및 국군포로·납북자 문제의 해결을 촉구하고 있다. 물론 아직까지 북측의 긍정적인 반응은 나오지 않고 있다. 또 정부는 전후납북자법 개정을 통해 신청기간 경과로 피해 위로금 등을 신청 하지 못한 납북피해자 및 유족을 구제하고 있다.

인도적 협력사업의 대표인 이산가족 상봉사업도 북핵-제재국면의 영향에서 자유롭지 못하다. 안보이슈가 인도협력이슈를 압도하는 양상이다. 남북 정상 간 합의에도 불구하고 이산가족 상봉 등 인도적 협력사업은 부차시, 무시되는 경우가 비일비재하다. 국군포로·납북자·역류자 문제는 북측의 민감한 태도와 낮은 수준의 남북 간 신뢰로 아직 협의의 가능성마저 전망하기 어렵다. 그런 가운데서도 대내적 차원에서 이들 문제와 관련된 지속적인 노력은 평가할 만하다.

## 나. 추진 계획과 과제

향후 정부는 남북공동선언 이행을 통해 이산가족 상봉을 다각화한다는 계획이다. 이를 위해 금강산 이산가족 면회소를 복구·개소하여 이산가족의 상시 상봉에 대비하고 있다. 적십자회담 등 남북간 협의를 바탕으로 화상상봉·영상편지 교환을 정례적으로 실시하는 한편, 고향방문과 우편물·서신교환 등 다양한 방식의 교류방안도 모색하고 있다. 무엇보다 전면적 생사확인 등 이산가족 문제의 근본적 해결 노력도 동반할 일이다. 대북 제재국면 하에서는 힘들 수도 있지만, 그 이후를 전망하면서 이산가족 문제의 근본적 해결 방안의 일환으로 서독이 취했던 프라이카우프(Freikauf) 방식의 도입도 검토할 만하다. 프라이카우프는 서독이 동독의 정치범과 그 가족의 이주를 동독에 자금을 제공하며 전개한 것을 말하는데, 그 규모와 지속성이 특징이다.<sup>10</sup> 여기에 동서독을 중개한 민간단체(교회)의 역할과 비공개 방

식의 유지 등이 특징인데, 북한의 수용 여부와 함께 이런 특징을 한국이 살릴 수 있을지는 단정하기 어렵다.

국군포로·납북자·억류자 문제 해결 노력도 필요하다. 정부는 남북대화시 관련 문제 제기, 생사확인·상봉 등 이산가족 교류 추진시 대상으로 포함 추진, 그리고 유엔 등 국제기구 협조를 통한 생사확인 및 송환 노력 등을 추진하고 있다. 그러나 관건은 북한의 긍정적인 반응이다. 2000년대 노무현 정부 시기, 남한은 북한과의 신뢰구축 과정에서 이 문제에 관한 일관된 태도를 견지해 남북장관급회담에서 북측으로부터 국군포로와 납치자 문제에 관해 ‘전쟁 시기 행방을 알 수 없게 된 사람’으로 명명해 이산가족상봉에 일부 포함시키기로 합의한 바가 있다.<sup>11</sup> 이런 식으로 인도적 문제 해결을 위한 남북협력을 이끌어내기 위해서 대북 제재 국면에서 더 높은 대북 유인책을 준비하고 국제사회의 지지를 얻어낼 방안을 마련해야 할 것이다. 정부가 미국과 유엔 안보리에 포괄적 제재 면제를 추구하는 한편, 북측의 전향적인 태도 변화를 유도할 수 있는 적극적인 신뢰구축 노력이 필요한 이유가 여기에 있다.

## 2. 북한주민의 인권 개선

### 가. 전개와 평가

본 연구에서 가장 난해한 분야가 북한인권문제이다. 북한인권 상황은 전반적으로 열악하다고 평가되고 있고 거기에는 분단으로 파생된 특수 인권 분야도 포함되고, 시장화와 같은 북한사회의 변화가 인권 실태에도 영향을 미치고 있다.<sup>12</sup> 따라서 북한인권문제는 세계 보편가치의 문제이자 남북 특수관계상의 측면이 겹쳐 있고 그 가운데서 한국의 입장이 간단하지 않다.

한국정부의 대북정책 방향에 따라 북한인권정책도 부침을 거듭해왔다.<sup>13</sup> 북한

<sup>10</sup> 안지호 외, 『서독의 대동독 인권정책』 (서울: 통일연구원, 2013); 김영권, “독일 프라이카우프 수혜자 ‘한국은 섬길야, 열린 마음 갖길,’” *VOA*, 2017.10.26.

<sup>11</sup> 남한 정부의 노력으로 남북은 제8차 장관급회담(2002.10.23.)과 제7차 적십자회담(2006.2.23.)에서 각각 “전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자들의 생사 및 주소를 확인하는 … 사업,” “이산가족문제에 전쟁시기 및 그 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들에 대한 생사확인문제를 포함시켜 협의·해결해나가기로 한다”고 합의한 바 있다. 김수암 외, 『국군포로·납북자 문제 해결방안』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 23~25; 통일부, 『2007년 통일백서』 (서울: 통일부, 2007) 참조.

<sup>12</sup> 통일연구원, 『북한인권백서 2018』 (서울: 통일연구원, 2018); 북한인권연구센터 편, 『북한의 시장화와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2017) 참조.

<sup>13</sup> 서보혁, 『북한인권: 이론 실제 정책(개정판)』 (파주: 한울, 2014) 참조.

인권 개선 방안은 크게 압박과 지원으로 묶을 수 있다. 주요 정책수단으로는 인도적 지원, 북한정권에 대한 비판여론 조성, 민간의 북한인권운동 지원, 대화 혹은 지원 중단 등이 있다. 인도적 지원과 이산가족상봉은 인도주의적 교류협력으로 볼 수도 있으나 생존권 개선, 행복추구권 등의 측면에서는 인권정책으로 분류할 수도 있다. 그런데 이들 인권정책이 국내에서는 해당 시기 정부의 대북정책에 따라 증감을 보여왔는데, 이런 현상이 소위 대북정책을 둘러싼 ‘남남갈등’을 만들어왔다. 심지어는 이산가족상봉, 인도적 지원 등 순수 인도주의 및 인권문제로 보이는 것도 정치적 상황에 따라 큰 영향을 받아왔다. 한편, 그런 가운데서도 북한인권정책의 안정적 전개, 초당적 협력을 위해 북한인권법이 10여년의 논의를 거치면서 2016년 3월 3일 제정되었다. 그러나 법 제정 이후에도 북한인권재단 설립, 북한인권대사 임명 등 일부 조항이 실행되지 않고 있고,<sup>14</sup> 무엇보다도 인권-평화-남북관계의 선순환 구도가 확립되지 않은 상태에 놓여있다.

정부가 2018년 북한주민의 인권 개선을 위해 전개한 일은 먼저 북한주민의 인권 개선을 위한 실효적 정책 수립·추진이다. 여기에는 남북 및 국제사회와의 협력을 주요 내용으로 한 ‘2018년도 북한인권 증진집행계획’ 수립(10.2) 및 국회 보고(10.4), 북한인권기록센터 북한인권 실태조사 지속(17.1~18.12월말, 1,880명)을 포함한다. 그러나 북한인권 증진집행계획이 충분히 실행됐다고 보기는 어렵다.

정부가 전개한 또다른 북한 인권 개선 노력은 국내외 협력을 통한 북한주민의 삶의 질을 개선하려는 노력이다. 정부는 유엔 총회·인권이사회 등 국제사회와의 협력 지속 및 민간단체 합동 워크숍(12.12) 등을 통한 정책 설명, 의견수렴 등 소통 노력을 전개하였다. 또 북한 장애인 권익 증진 국제세미나(3.26) 개최 등 북한주민의 삶의 질 개선에 대한 국내외 공감대 확산 및 추진방안을 모색해왔다. 그러나 그런 활동은 ‘실질적’ 인권 개선에 미치지보다는 그를 향한 방안 모색 및 국내외 협력 관계 형성의 의미에 머물러 있다.

<sup>14</sup> 정영선, “북한인권 관련 국내의 대응에 대한 비판적 고찰,” 『동북아법연구』, 제10권 3호 (2017), pp. 183~216; 허준형·김지혜, “북한인권법 입법과정에 관한 연구-다중흐름모형을 중심으로,” 『한국정책학회보』, 제26권 1호 (2017), pp. 25~55; 한승호, “북한인권법 제정 이후 인권정책의 방향과 실천 과제,” 『세계지역연구논총』, 제34권 2호 (2016), pp. 115~128; 서보혁, “북한인권의 실질적 개선을 위한 대안적 접근,” 민주화를위한전국교수협의회, 인권정책연구소, 참여연대, 천주교인권위원회 공동주최 ‘어떻게 북한인권 상황을 개선할 것인가? 진단과 대안’ 토론회 발표문(2014.4.30.).

## 나. 추진 계획과 과제

향후에도 정부는 북한주민의 실질적 인권 개선을 위한 노력 지속, 북한주민의 삶의 질 증진을 위한 대내외 협력 강화를 추구한다는 방침이다. 전자와 관련해서는 ‘2019년도 북한인권증진집행계획’ 수립 및 국회 보고, 북한인권기록센터의 북한 인권 실태조사 지속, 그리고 후자와 관련해서는 유엔 인권 메커니즘과의 협력 지속, 장애인·여성·아동 등 취약계층 삶의 질 증진을 위한 남북·민관·국제사회와의 협력 확대 계획을 밝히고 있다. 구체적으로 2019년 들어서 정부는 북한의 유엔 ‘지속가능발전목표(SDGs)’ 이행 지원 및 제3차 보편적 정례인권검토(UPR, 5월) 등과 연계해 남북간 협력을 모색하겠다는 계획을 밝혔지만 남북간 직접 협력 가능성은 높지 않다.

대북 제재국면과 남북인권대화에 관한 북한의 부정적 태도 등을 감안할 때 한국 정부는 유엔 등 관련 국제기구와의 협력을 통한 다자채널을 활용할 필요가 있다. 또 정부는 국내적으로 북한인권재단의 출범 노력 및 민관 협력 등을 통해 북한인권 에 대한 국민적 공감대 형성과 초당적 협력을 위해 노력할 계획이다. 그러나 여기서도 북한인권재단 출범이 여야 입장 차이, 총선 국면으로의 진입, ‘남남갈등’ 등으로 북한인권 관련 대내적 조건이 유리하지만은 않을 것이다. 그에 따라 북인권 관련 주요 쟁점에 관한 숙의민주주의식 공론화와 이슈별 접근 방식의 다변화를 시도할 필요가 있다. 이슈별 접근은 가령, 북한이 유엔 인권이사회의 인권개선 요구들에 대해 각각 수용, 검토, 거부 등으로 반응하는 이슈에 따라 적절하고 효과적인 접근을 추진하는 것을 말한다.<sup>15</sup>

## 3. 북한주민의 민생 개선

### 가. 전개와 평가

2018년 인권·인도 분야에서 가장 활발한 양상을 띠었던 것이 북한주민의 민생 개선 관련 사업들이었다. 정부는 북한주민의 민생 개선을 위한 인도적 협력은 일관성을 가지고 추진한다는 원칙을 견지해왔다. 가령, 영유아·임산부 등 취약계층, 감염병 예방 등 보건의료 분야 우선 지원 입장이 그러하다. 남북 당국간 인도협력과

<sup>15</sup> 김수경, “북한에 대한 제3차 보편적정례검토(UPR) 평가와 북한인권 증진 방향” (통일연구원 Online Series CO 19-09, 2019.5.22.).



함께, 민간차원의 교류 지원 및 국제기구와의 협력 병행 추진 입장도 변함이 없다. 여기에 2018년 9월 평양공동선언에서 남북 정상간 인도적 교류·협력 강화 합의가 있었다. 여기에는 보건·산림협력이 대표적이다.

남북은 보건당국간 협의(11.7, 12.12)를 통해 단계적으로 보건의료 협력을 추진하기로 했다. 보건의료 분과회담(11.7)에서는 전염병 정보교환·대응체계 구축, 전염병 진단·예방치료 협력 강화, 방역·보건의료 협력사업 등에 합의했고, 실무회의(12.12)에서는 전염병 정보교환 시범실시에도 합의했다. 또한 남북은 산림협력분과회담(7.4, 10.22)을 개최하고 합의에 따라 병해충 현장 공동점검(8.8, 금강산), 소나무재선충병 공동방제(11.29, 개성/ 약제 50톤 제공), 평양 현장 방문(12.11~13)을 실시한 바 있다. 그러나 전체적으로 보건·산림협력도 제재의 영향으로 초보적인 이행 수준을 크게 넘어서지 못하고 있다.

인도지원 민간단체의 대북지원 사업도 꾸준히 추진되어 왔지만 제재의 영향과 정부의 미온적 태도로 큰 진전을 이루지 못하였다. 유엔 안전보장이사회 주도의 대북 제재가 광범위하고 촘촘하게 전개되면서 인도적 지원 활동도 위축되는 ‘의도하지 않은 결과’를 초래하고 있다. 그에 따라 유엔 안보리 1718위원회조차 제재가 인도적 지원활동을 제한하지 않는 방향으로 제재 면제 절차의 간소화 및 대상의 확대가 필요하다고 지적할 정도이다.<sup>16</sup> 한편, 정부는 2018년 인도지원 단체의 접수신고 62건을 수리하고, 15개 단체의 28건(결핵약·분유·밀가루 등)의 반출을 승인했다. 문재인 정부가 대북 인도적 지원을 적극 허용한다고 했지만 제재의 영향과 지원사업에 대한 규제 등으로 실제 활성화는 되지 못하였다. 문재인 정부는 출범하면서 국제기구를 통해 북한 영유아와 임산부 등 취약계층을 위해 8백만 달러를 지원하기로 결정했지만 2019년 5월에 이르러서야 집행을 추진하기 시작했다. 또 민간단체가 대북 인도적 지원을 위해 유엔 안보리 1718위원회를 향한 면제 신청과정에서 정부의 소극적인 태도가 여러 차례 지적되기도 했다. 그와 별도로 북핵문제의 악화 등으로 인도적 지원에 대한 국내여론은 찬반이 팽팽하다.

## 나. 추진 계획과 과제

북한주민의 민생개선을 위한 정부의 2019년 계획은 당국간 실질적 성과 창출을

<sup>16</sup> “유엔, 대북 제재 부작용도 언급… ‘인도지원엔 유연한 기준 적용해야.’ 『KBS뉴스』, 2019.3.17., (검색일: 2019.3.30.).

중심으로 해 민간교류 활성화 지원, 국제협력 네트워크 확대 등으로 제시되었다.

정부는 남북 당국간 보건의로 협력을 통해 실질적 성과를 창출한다고 밝히고 있는데, 보건의로 분과회담(18.11월)에서 합의한 협력 방향을 토대로 후속 협의를 이어가면서 합의사항을 착실히 이행한다는 계획이다. 구체적으로 전염병 정보교환의 체계화·정례화, 감염병에 대한 협력 확대 등의 계획을 갖고 있다.

정부는 민간교류 활성화 지원 및 민관 협력 강화 방침을 세웠는데, 앞에서 지적한 유엔제재 면제 절차 지원 등 민간의 인도협력 활성화를 위한 지원을 강구하는 한편, 대북지원 민간단체와의 협력 네트워크도 강화할 것이라고 밝히고 있다. 또 정부는 산림·농축산·환경 등 개발협력사업을 확대해 북한주민의 민생 개선에 기여한다는 계획도 갖고 있다. 특히 산림협력과 관련해서는 산림병해충 공동방제 상시 시행, 양묘장 현대화 협력, 산사태·산불방지 공동대응 등 협력 분야를 확대한다는 계획이다.

정부의 이와 같은 북한주민의 민생개선 사업계획은 지속가능성, 효과성 등의 측면에서 타당하다고 판단된다. 무엇보다 북한의 수요와 남북협력의 경험, 그리고 남한의 역량 등을 종합 고려할 때 보건, 산림, 농업, 환경협력의 필요성과 가능성은 맞아떨어진다. 이를 지속적으로 전개하며 그 효과를 제고하기 위해서는 남북간 제도적인 협력, 정부 내 추진체계 확립, 그리고 지자체, 기업과의 협력체계 구축 등이 필요하다. 이와 달리 대규모 대북 인도적 지원사업은 비핵화 및 제재국면과 직결되므로 미국, 유엔 안보리와 긴밀한 협의를 통해 현행 건별(case by case) 제재 면제를 확대하는 방안과 북측의 투명성 제고 방안을 동시에 전개할 과제를 안고 있다.

## V. 종합 평가와 정책 제언

남북간 인도협력문제는 크게 볼 때 분단극복을 위한 화해 노력의 성격이 크고 거기에 북한체제의 변화를 요하는 인권·민생 개선 문제가 더해져있다. 그러므로 남한의 대북 인도협력정책은 남북협력과 국제협력의 조화를 필수적인 정책 추진 원칙의 하나로 삼아야 할 것이다. 이와 달리 현실은 인도협력 분야에서도 녹록하지 않다. 2010년대 들어 북한의 노골적이고 지속적인 핵능력 고도화 조치에 따른 국제사회의 대북 제재 강화 조치에 따라 한국정부의 대북정책 방향에 무관하게 남북간 인도협력이 크게 위축되었음을 확인하였다.

그런 가운데 2018년 변화된 남북관계와 한반도 안보상황의 연장선상에서 남북, 북미정상회담이 이어졌다. 거기서 남북, 북미 정상들은 인도협력문제에 관한 합의에 도달했다. 그에 따라 남북 간에는 이산가족, 체육, 보건, 산림 등에 걸쳐 일부 협력이 진행되었다. 그러나 그것은 남북 간 합의와 대내외적인 기대에 미치지 못한 수준이고, 북미 간에는 싱가포르 공동성명에서의 합의<sup>17</sup>에도 불구하고 인도협력상의 큰 진전이 이루어지지 않고 있다. 이는 2018년 이후 한반도 정세 변화가 아직은 낮은 수준인 상황에서 정치군사문제에 인도협력문제가 종속되어 있음을 보여주고 있다. 분단 이후 한반도에서 안보 우위의 이슈위계(issue hierarchy) 현상이 새로운 것은 아니다. 그럼에도 관련 국가 간, 또는 대내적인 정책갈등 속에 인도협력문제가 희생되거나 부차시 되는 현상은 경계할 바이다.

인도협력문제들이 안보 정세에 영향을 받는 상태에서 그 범위가 작지 않다는 점도 문제 해결에 제약을 가하고 있다. 2018년 판문점 공동선언과 평양 공동선언을 통해 남북은 많은 분야에 걸쳐 인도협력문제의 해결에 합의하고 몇 개의 분야에서 협력을 시도해왔다. 그렇지만 이산가족, 체육, 보건 분야에 한정하여 일회성 혹은 초보적인 이행에 머물러 있다. 여기에는 다방면에 걸쳐 인도협력을 동시에 전개하기 어려운 북한의 실무적 여건, 남북간 낮은 수준의 신뢰 수준, 그리고 북미 비핵평화 협상의 담보 상태 등 여러 사정들이 작용한 탓이다. 그렇기 때문에(혹은 그럴수록) 남북은 인도협력문제의 해결을 위한 우선순위 선정, 신뢰조성 노력을 세심하게 전개해나가야 할 것이다.

그런 관점에서 다음 몇 가지 인도협력 분야에서의 진전을 위한 제언을 하며 글을 맺고자 한다.

첫째, 남측이 더 중시하는 사업(이산가족문제의 근본 해결)에는 북측의 행동을 유도하기 위한 보다 적극적인 방안을 강구할 필요가 있다. 이산가족문제의 심각성을 고려할 때 프라이카우프식 접근을 반대할 국내 여론이 크지 않겠지만 반대여론을 설득하고, 북측의 호응을 유도하기 위해 북측을 배려하는 협상전략 수립이 긴요하다. 북한은 그동안 이산가족문제의 근본적 해결을 촉구하는 남측의 주장에 이산가족 실태를 전수조사할 기술적, 재정적 여건의 한계를 호소해왔다. 남한이 이를 모두 부담하는 방안을 검토해 남북 인도협력에 전기를 마련해나가야 할 것이다.

둘째, 남북 호혜적인 일이지만 북측의 여건이 어려운 경우(산림·보건협력, 체육

<sup>17</sup> 공동선언 제4항: 미국과 조선민주주의인민공화국은 이미 확인된 유해의 즉각적 송환을 포함해 (한국전쟁의 미군) 포로/실종자 유해의 발굴을 위해 노력하기로 약속한다.

협력 등)에도 남측이 적극적인 역할을 감당할 필요가 있는데, 이때 정부는 지자체, 관련 직능·전문단체와 협력해 비용을 분담하며 시너지 효과를 낼 방안을 마련해야 할 것이다. 접경지역 산림·보건협력과 올림픽 공동개최 등 국제경기 참여를 위한 남북협력은 남한이 주도해 북한의 협조를 유도할 좋은 소재로 부상해있다.

셋째, 인도협력문제가 비핵평화 협상 등 안보정세의 영향을 받는 현실을 부정할 수 없지만, 그 영향을 최소화 해 남북과 북미 간에 각각 상징적인 인도협력사업을 지속적으로 전개하는 노력을 경주해가야 한다. 남북의 경우는 대북 인도적 지원과 이산가족상봉이다. 물론 이들 사업도 대북제재에서 완전히 자유롭지 않다. 그러나 대북 제재 관련 유엔 안보리 결의와 미국의 대북제재법에서도 인도적 지원 사업과 인도적 문제와 관련한 북한 방문과 협력이 가능하다.<sup>18</sup> 인도적 지원과 이산가족상봉의 지속을 위해 정부는 민간단체의 경험과 입장, 그리고 국내외 인도주의 여론을 활용하는 것도 방법이다.

다만, 북한인권문제에 관해서는 남북 간 인권관의 차이로 갈등의 소지가 예상되므로 '실질적 개선'의 관점에서 볼 때, 자유권은 다자적 접근을 취하고 사회권은 다자적·남북 양자적 접근을 병행을 하는 것이 타당하다. 한국은 국제사회에 남북 관계 개선과 평화정착이 북한인권 개선에 유의함을 설득하는 한편,<sup>19</sup> 인도적 지원과 교류협력을 활성화 해 그것이 인권개선에 기여하도록 더욱 분발할 필요가 있다.

정부는 2018년 9월, 제3차 남북관계발전 기본계획(2018~2022)을 밝히면서 3대 목표로 ① 북핵문제 해결 및 항구적 평화정착, ② 지속가능한 남북관계 발전, ③ 한반도 신경제공동체 구현을 제시했다. 7대 중점 추진 과제 중 인도협력 관련 과제로 남북교류 활성화·다양화와 인도적 문제 해결 추진 등 2개를 제시한 바 있다.<sup>20</sup> 통일의 목표가 국토와 정치체제의 단일화만이 아니라 한반도 전역에서 인간다운 삶의 공동체 수립이라면 인도협력정책은 그 수단이 아니라 주요 목표로 삼아야 할 것이다. 인식의 전환이 행동 변화를 가져오기를 기대한다.

■ 제출: 4월 28일 ■ 심사: 5월 23일 ■ 채택: 6월 17일

<sup>18</sup> 서보혁 외, 『대북 제재 현황과 완화 전망』 (서울: 통일연구원, 2018) 제3장.

<sup>19</sup> 북한인권법 제2조 2항: 국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다.

<sup>20</sup> 나머지 5개 추진 과제는 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축, 남북대화 정례화 및 제도화를 통한 남북관계 재정립, '한반도 신경제구상' 추진, 북한이탈주민 생활밀착형 정착 지원, 평화통일 공감대 확산 및 통일역량 강화 등이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김수암·이금순·최진욱·서은성. 『국군포로·납북자 문제 해결방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 나용우·홍석훈·박은주. 『한반도 평화변영시대와 지자체 남북교류협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 북한인권연구센터 편. 『북한의 시장화와 인권의 상관성』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 서보혁. 『북한인권: 이론 실제 정책』. 개정판. 파주: 한울, 2014.
- 서보혁·이무철·서정건·임상순·임형섭. 『대북 제재 현황과 완화 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 안지호·손기웅·김대경. 『서독의 대동독 인권정책』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 통일부. 『2007년 통일백서』. 서울: 통일부, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『2019년 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- 통일연구원. 『북한인권백서 2018』. 서울: 통일연구원, 2018.
- Risse, Thomas, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink, ed.. *Power of Human Rights: International Norms and Domestic Changes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Schweller, Randall L. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

### 2. 논문

- 김근식·서보혁. “대북 포용정책과 강경정책의 효과에 관한 비교연구: 1, 2차 북핵위기를 사례로.” 『통일정책연구』 제16권 제1호, 2007.
- 정영선. “북한인권 관련 국내의 대응에 대한 비판적 고찰.” 『동북아법연구』 제10권 3호, 2017.
- 한승호. “북한인권법 제정 이후 인권정책의 방향과 실천 과제.” 『세계지역연구논총』 제34권 2호, 2016.
- 허준형·김지혜. “북한인권법 입법과정에 관한 연구-다중흐름모형을 중심으로.” 『한국정책학회보』 제26권 1호, 2017.
- Gomart, Thomas. “France’s Russia Policy: Balancing Interests and Values.” *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 2, Spring 2007.

### 3. 기타자료

- 김수경. “북한에 대한 제3차 보편적정례검토(UPR) 평가와 북한인권 증진 방향.” 통일연구원 Online Series CO 19-09, 2019.5.22. <<http://www.kinu.or.kr/>>
- 서보혁. “북한인권의 실질적 개선을 위한 대안적 접근.” 민주화를위한전국교수협의회, 인권정책연구소, 참여연대, 천주교인권위원회 공동주최 ‘어떻게 북한인권 상황을 개

선할 것인가? 진단과 대안' 토론회 발표문, 2014.

통일부. 「문재인의 한반도 정책」. 서울: 통일부, 2019.

\_\_\_\_\_. 「제3차 남북관계발전 기본계획 2019년도 시행계획」. 2019.3.

## Abstract

# Evaluation of South and North Korea Humanitarian Cooperation Projects and Tasks after the Panmunjom Joint Declaration

*Suh, Bo-hyuk*

In this article, the author will evaluate South and North Korea humanitarian cooperation projects since the participation of North Korea in the 2018 Pyeongchang Winter Olympics and discuss future tasks. Since 2010, North Korea has consistently upgraded its nuclear capability and received international sanctions against it. Also, the inter-Korean humanitarian cooperation projects have been significantly decreased by the tougher sanctions against North Korea. The Moon Jae-in government have been sending North Korea a consistent peace message. And then, The two governments of North and South Korea carried out a series of humanitarian cooperation projects based on the agreements of inter-Korean Summits in 2018. However, the impact of international sanctions on North Korea and the North's lukewarm attitude have resulted in less-than-expected results.

Three categories of measures are needed for progress in humanitarian cooperation in the future. First, South Korea should develop active measures that could attract North Korea's participation in a project more beneficial to South Korea. Secondly, both South and North Korea are mutually beneficial, but in the event of difficulties in North Korea, South Korea should actively step up and proceed with the project. Finally, it has to need efforts to minimize security impacts on humanitarian cooperation and to develop symbolic cooperation projects between South and North Korea, North Korea and the United States.

**Key Words:** The Panmunjom Joint Declaration, Moon Jae-in Government, Humanitarian Cooperation, North Korean Human Rights, Denuclearization.