특 집

신뢰의 남북관계 형성

정 영 철 / 서강대학교 공공정책대학원 교수

2010년 천안함 사건 이후, 남북관계는 대결과 갈등의 연속이었고, 연평도 포격과 같은 무력충돌까지 경험하였다. '5.24 조치'로 인해 남북간의 모든 대화와 교류가 단절되었고, 서로에 대한 거침없는 위협이 고조되고 있다. 김정일 위원장 사망 이후, '특별작전행동소조'의 이름으로 우리를 직접적으로 위협하고 나선 북한의 태도는 이러한 위협의 대표적인 사례라 하겠다. 현재와 같은 상황이 지속된다면, 당분간 남북관계는 개선의 전망이 보이지 않고 현상유지만으로도 힘겨운 시간을 보내야 할 것으로 보인다. 남북관계의 개선이 없다면 한반도의 불안정은 지속될 것이고, 더욱이 '비핵화'의 희망은 더욱 멀어지게 될 것이다. 따라서 차기 정권은 어떠한 정권이 들어서더라도 현재와 같은 남북관계를 지속하기는 어려울 것이다. 그렇다면 남북관계 개선에 대한 방향과 원칙을 확립하고, 각 분야에 대한 구체적인 정책대안을 고민해야 할 것이다.

상대방을 적대하는 조치의 철회로부터 신뢰구축을

현재의 남북관계는 상호간의 신뢰가 완전히 붕괴되어 있는 상태이다. 남북관계에서 신뢰의 붕괴는 곧 대결과 갈등을 의미한다. 그리고 이러한 대결과 갈등의 핵심은 정치 · 군사적 관계로부터 연유한다. 따라서 남북간의 신뢰회복은 곧 정치 · 군사적 신뢰회복이 가장 중요하다고 할 수 있다. 그러나 지나온 남북관계의 역사

를 살펴보면, 신뢰관계의 형성이 반드시 정치 · 군사적 영역에서만 출발했던 것은 아니었다. 오히려 경제 및 사회문화 분야에서의 부단한 교류와 협력을 통해 신뢰를 증진시켰고, 이러한 신뢰에 바탕하여 더 높은 정치 · 군사적 화해 구조를 만들어내기도 하였다. 오히려 남북관계를 개선하기 위한 초기에는 경제와 사회문화 분야의 신뢰 형성과 증진이 더 효율적이기도 하였다. 따라서 현재의 남북관계의 불신을 걷어내고, 신뢰의 남북관계를 형성하기 위해서는 정치 · 군사적 화해도 중요하지만, 경제와 사회문화 분야의 화해와 교류협력도 대단히 중요하다고 할 수 있다.

남북관계에서 신뢰를 회복하기 위한 조치는 서로에 대한 적대적 조치를 철회하는 것이 우선이 되어야 한다. 상대방을 총칼로 위협하면서 신뢰를 말할 수는 없는 것이다. 그러나 다른 한편으로는 현실적으로 적대하고 있는 상황을 인정하면서, 교류와 협력을 통해 점진적인 신뢰 회복을 추진하는 것도 하나의 방법일 것이다. 이미 남북간에는 현 정권 이전 10여년간 '6.15 선언'과 '10.4 선언'을 통해 정치, 군사, 경제, 사회문화 등의 제반 분야에서의 교류와 협력을 통한 신뢰회복의 경험을 지니고 있다. 현재의 불신과 갈등을 과거의 신뢰와 협력의 관계로 되돌릴 수 있는 충분한 자원을 가지고 있는 것이다. 중요한 것은 지금의 상황을 극복하고 다시금 교류와 협력의 신뢰 관계를 형성하기 위해서는 서로에 대한 적대적 조치를 우선적으로 풀어야 한다는 것이다. 그것은 우리 정부가 취하고 있는 '5.24 조치'의 철회를 의미하며, 북한 역시 우리 정부에 대한 위협적인 언사를 그만두어야 할 것이다. 이것이 남북간의 신뢰를 형성하기 위한 첫 조치가 될 것이다.

사회문화 분야에서의 교류협력은 미래 지향적인 것이어야

현 정권에 들어와 사회문화 분야에서의 교류협력은 완전히 단절되었다. 남북 회담의 경우만 보더라도 현 정부 들어와서 2009년 이후에는 사회분야에서의 회담은 단 한건도 이루어지지 않았다. 2009년 이후, 남북간 회담은 군사분야 2차례, 경제분야 7차례, 인도주의 분야 6차례 등이 전부였다. 특징적인 것은 사회문화 분야

의 회담이 전무한 것과 마찬가지로, 정치분야에서도 단 한 차례의 회담도 열리지 않았다. 남북관계 발전에 가장 중요한 정치분야의 회담이 전무하다는 것은 이 기간 동안 남북한 관계의 발전이 실제로 부재했음을 의미한다.

사회문화 분야의 특성상 정부간 회담보다는 민간차원의 회담이 많은 것이 사실이지만, 단 한 차례도 사회문화 분야의 회담이 열리지 않았다는 것은 남북간의 교류와 협력이 그만큼 위축되고 축소되었음을 의미한다. 그 동안 진행되어 왔던 문화예술, 체육, 관광, 학술, 방송 등의 모든 교류가 단절되었고, 나아가 민간의 인도적 지원을 포함한 자율적인 협력마저 중단되었다. 특히, 2010년의 천안함 사건 이후 '5.24 조치'로 인해 개성공단을 제외한 거의 대부분의 교류협력이 중단되었다. 이에 따라 남북간 이산가족 상봉마저 2009년과 2010년 단 두 차례밖에 이루어지지 못하였다.

사회문화 분야의 교류와 협력은 남북간의 신뢰의 끈을 유지하고 강화시켜주는 중요한 매개의 역할을 해왔다. 1999년과 2002년의 서해 교전 당시에도 민간의 지속적인 교류·협력이 있었기에 남북관계가 더 이상 악화되지 않았고, 2005년의 대규모 탈북자 입국에 따른 남북 경색국면에서도 민간의 교류협력을 매개로 정동영 특사의 방문이 이루어지면서 남북관계를 다시금 제자리로 복원시키는 역할을 하였다. 이러한 경험은 오늘날 남북관계의 개선을 위한 매개 역할로서 사회문화 분야가 중요함을 일깨워주고 있다. 사회문화 분야에서의 교류와 협력은 신뢰회복과 자율적인 의사소통망의 형성, 국민들의 자발적인 참여를 통한 공감대의 형성과 확산, 남북한 사회의 상호 이해의 증진을 통한 차이의 인정과 공존에 대한 가치의 확립 등에 지대한 영향을 미치게 된다. 또한, 사회문화 분야에서의 교류와 협력이 결국에는 정치·군사적 대화를 촉진함으로써 남북간의 신뢰 증진과 전체적인 교류협력을 발전시키는데 커다란 역할을 하게 된다. 가장 중요한 것은 향후 통일을 준비하는 과정에서 사회통합의 든든한 밑거름이 될 수 있다는 점이다.

따라서 앞으로의 남북관계 개선에서 사회문화 분야의 교류와 협력의 재개와 발

전은 통일을 위해서는 대단히 중요하다고 할 수 있다. 문제는 현재의 중단과 단절을 넘어서서 재개되어야 할 교류와 협력이 과거 지향적인 것이 되어서는 안 된다는 점이다. 물론, 지금 당장에는 중단된 사업과 막혔던 교류협력을 재개하는 것이 가장 중요하다. 금강산 및 개성 관광은 미래의 발전을 논하기에 앞서, 우선은 관광을 재개하는 것이 가장 시급한 일이다. 또한, 수많은 민간단체의 교류협력도 우선은 재개를 통해 남북간의 신뢰를 회복하는 것이 중요하고도 시급한 일이다. 그러나 과거 지향적인 교류와 협력의 재개는 10년의 역사를 되풀이하는 것에 그치게 될 것이며, 다른 한편으로는 언제든지 정치 · 군사 논리에 의해 지금과 같은 단절과 갈등을 반복할 수 있다는 점이다. 따라서 앞으로의 교류와 협력은 과거의 경험과 교훈에 기초하여 미래지향적인 교류와 협력으로 나아가야 할 것이다. 특히, 사회문화 분야에서의 교류와 협력은 과거의 '민족중심적' 가치 지향에 '세계적 보편성' 이 결합되는 방향으로 발전되어야 할 것이다.

자율성이 보장되고, 보편성을 획득할 수 있어야

사회문화 분야의 교류협력이 미래 지향적인 것이 되어야 한다면, 크게 두 가지의 원칙을 정립해야 할 것이다. 하나는 '민족적인 것' 과 '국제적인 것' 이 서로 어우러질 수 있는 교류협력이 되어야 한다는 것이고, 다른 하나는 법과 제도에 의해 자율적인 판단에 따라 교류협력이 이루어질 수 있어야 한다는 것이다. 전자는 교류협력의 내용과 지향점에 대한 것이며, 후자는 교류협력을 위한 제도적 장치에 대한 것이다. 우선, '민족적인 것' 과 '국제적인 것' 이 어우러질 수 있어야 한다는 것은 다음과 같은 의미이다. 즉, 지금까지 사회문화 분야의 교류협력은 상대방에 대한 이해를 목적으로 하였고, 따라서 서로의 것을 소개하고 보여주는 것에 초점을 맞추었다. 북한의 문화유산을 전시하는 것이나 남북한의 공연 문화를 소개하는 것 등이 이에 속한다. 이러한 교류는 앞으로도 지속되어야 할 것이며, 또한 서로를 이해하는 데에 아주 중요한 것들이다. 그러나 교류협력이 발전하기 위해서는 '소

개하기' 를 넘어서서 남북 공동의 '통일문화' 를 창출하는 방향으로 발전하여야 한다. 또한, 이러한 '통일문화' 는 남북 공통의 '특수성' 을 넘어서서 '보편성' 을 획득하는 것이어야 할 것이다. 최근에 이루어진 북한의 '은하수 악단' 과 정명훈 지휘자의 프랑스 협연 같은 경우가 좋은 사례라 할 것이다. 이는 통일문화의 창출과 더불어 '민족적인 것' 과 '세계적인 것' 이 공존할 수 있고, 교류협력을 통해 이를 얼마든지 창출할 수 있다는 것을 보여준다. 다음으로, 교류협력이 법과 제도에 의해 뒷받침되어야 한다는 것의 의미는 다음과 같다. 교류협력을 위한 국내적인 법과 제도가 마련되어야 한다는 것은 두 가지이다.

첫째로는 남북 당국이 서로 합의한 바 있지만, 실행되지 못한 〈남북사회문화교류협력추진위원회〉의 구성을 통해 남북 당국이 뒷받침하는 사회문화 분야의 교류활성화를 위한 중앙정부 차원의 지원이 있어야 하고, 이것이 일관성 있게 진행되어야 한다. 남북 경제협력 분야는 이미 경제협력추진위원회 등이 구성되어 남북의 상호 관심사를 논의하고 있다. 그러나 사회문화 분야에서는 이러한 기구가 전혀 구성되어 있지 않다. '10.4 선언' 에서 합의한 바와 같이 정부 차원에서 사회문화 분야를 체계적으로 진행시킬 수 있는 기구를 건설하고, 균형 있는 발전을 기해야 할 필요가 있다.

둘째, 중앙과 지방, 그리고 민간단체의 역할분담과 자율성이 충분히 보장되는 방식이어야 한다. 이는 정치적 잣대에 의해 사회문화 분야의 교류와 협력이 영향받는 것이 아니라, 사회문화 분야의 논리에 따라 중앙, 지방, 그리고 민간단체가 자율적으로 법과 제도의 기준에 따라 추진할 수 있어야 한다는 것이다. 일례로 우리 기업이 해외에 투자를 할 때, 정치적 논리에 의해서도 영향을 받지만 더 중요하게는 '이윤' 이라는 경제논리에 기반 하여 법과 제도의 기준을 충족시키면 기업의 자율적인 판단에 따라 해외투자의 진행 여부를 결정하는 것과 같은 것이다. 물론, 경제 분야와 달리 사회문화 분야는 '이윤' 이라는 객관적인 기준이 존재하지 않으며, 또한, 이윤을 목적으로 하는 교류협력과는 거리가 멀다. 그러나 사회문화 분야는 '통일' – 즉, 사람과 사람의 통일 – 이라는 누구도 부정하지 못하는, 일관되게 추진되어야 할 사업이라는 것에는 누구나 동의하고 있다. 따라서 남북의 거리감을

줄이고, 신뢰 증진과 미래의 통합을 위한 '현재의 투자'라는 기준을 확립한다면, 자의적인 정치적 영향에서 어느 정도는 벗어날 수 있을 것이며, 또 진행과정에서의 법과 제도의 절차의 객관성을 보장한다면 얼마든지 가능할 것이다. 이는 동 · 서독의 사례에서처럼 정치적인 부침에도 불구하고 일관되게 사회문화 교류협력을 추진한 결과가 통일에 이르는 과정에서 상당한 영향력을 발휘했다는 것을 상기하면 우리 역시 이러한 방향으로의 개선이 있어야 할 것이다. 더욱이 현 정부에서 나타났듯이, 오로지 정치적 부침에 따라 모든 사회문화 교류협력이 중단되고 있는 현실에서 얻을 수 있는 중요한 교훈이라고 할 수 있다. 마지막으로 사회문화 분야의 교류협력은 모든 국민들이 손쉽게 참여할 수 있는 방식을 개발하고, 새로운 의제를 끊임없이 만들어가야 한다. 1990년대 중반 북한의 심각한 식량난 속에서 '북한돕기운동'이 국민적인 운동으로 벌어졌고, 결과적으로 이러한 인도적 지원이 남북관계 개선에 커다란 기여를 한 바 있다. 그러나 이후, 민간단체의 교류협력은 인도적 지원에 매몰되거나 피로현상에 직면하면서, '새로운 의제'를 개발하는 데서도 성과적이지 못했고 '남남갈등'이라는 우리 사회 내부의 분열과 갈등에 어느 정도의 원인을 제공하였다. 앞으로의 사회문화 분야에서의 교류협력은 신선한 의제 개발, 그리고 보다 손쉽게 국민들이 참여할 수 있는 방식을 개발하고, 진행시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 지금의 인도적 지원에 덧붙여 말 그대로 국민적인 공감대를 형성하기 위한 사업을 벌여 나가야 할 것이다. 그것이 앞서 말한 '민족적인 것'(특수성)에만 머무르지 않고, '세계적인 것'(보편성)을 동시에 만들어 갈 수 있는 방향이 될 것이다.

우선은 중단된 사업의 복원으로부터

사회문화 교류협력은 남북의 신뢰 회복과 증진, 그리고 나아가 정치군사적 대결상태의 해소를 위해서도 중요한 분야가 될 것이다. 오늘의 경험은 사회문화 교류협력이 더욱 더 중요해지고 있음을 말해준다. 서로가 가진 적대적 감성을 누그러

뜨리고, 서로에 대한 이해를 높이기 위해서는 그 어느 때보다 남북의 소통이 중요한 시점이라 할 수 있다. 그러기 위해서는 과거 10년의 경험에 바탕 하여 좀 더 높은 수준의 사회문화 교류협력이 진행되어야 할 것이다. 앞으로의 사회문화 분야의 교류협력은 앞서 말한 '민족적인 것'과 '세계적인 것'의 결합 그리고 법과 제도의 기준에 따라 진행되어야 한다. 그러나 그러기에 앞서 '재개'와 '복원'이 우선시되어야 하다. 즉, 중단된 사업의 복원으로부터 출발해야 한다. 특히, 금강산 관광과 개성 관광의 재개로부터 시작되어야 한다. 금강산 관광은 남북한의 교류협력의 역사를 만들어 낸 상징적인 사업이며, 남북의 사람들이 어울리는 '통일의 공간'이었고, 이산가족들의 만남의 기쁨이 서려있는 곳이다. '5.24 조치'의 해제와 금강산 관광의 재개는 지금의 남북관계를 더는 지속하지 않고, 화해와 교류협력의 남북관계를 만들어나가는 출발점이 될 것이다. 사회문화 분야뿐 아니라 정치, 군사, 경제 등 현재의 남북관계의 변화를 알리는 시작점은 '금강산'이 될 것이다. 모든 것에 앞서 '5.24 조치의 해제'와 금강산 관광이 재개되어야 하는 이유이다. 統