

현안진단

CURRENT AFFAIRS BULLETIN

5.24조치를 넘어 남북관계의 뉴노멀을 지향하자

5.24조치 존폐 여부의 논란은 지속된다

5.24조치가 실행된 지 10년째다. 매년 5월 24일을 전후로 5.24조치의 존폐 여부를 놓고 사회적 논란이 있다. 올해도 예외없이 논란은 계속되고 있다. 최근 통일부 대변인이 5.24조치가 사실상 실효성을 상실했다고 발언한 후 정부의 공식적인 입장으로 간주되기 시작했지만, 여전히 분명하지 않다. 김연철 통일부장관의 “실효성을 잃었다는 의미가 반드시 폐기하겠다는 입장은 아니다”는 이야기에서 실효성을 잃었기는 하나 굳이 폐기선언은 않겠다는 입장임을 알 수 있다.

5.24조치는 적폐 정책이므로 당장에 폐지해야 한다는 주장부터 북한이 변하지 않는데 우리만 면죄부를 주면 안되니 강력하게 유지해야 한다는 주장에 이르기까지 여론의 스펙트럼은 다양하다. 4.15 총선에서 여당이 압승을 거둔 이후 맞이한 5월 24일 이다보니 이번에는 폐지해야 한다는 주장이 보다 힘을 얻고 있는 듯하다. 그런데 북핵 문제로 인한 유엔 차원의 대북제재는 여전히 강력하게 유지되고 있다. 5.24 조치가 유엔차원의 대북제재 결정에 대한 대한민국의 독자적 제재로 인식되다 보니, 그 폐지가 국제사회의 대북제재에 어긋난다는 시각도 분명히 존재한다. 천안함 유가족들의 가슴속 한은 영원히 남을 수밖에 없지만, 변하지 않는 북한의 태도에도 불구하고 우리만 짝사랑한다는 비난을 피할 수 없는 것도 사실이다.

이제 5월 24일이 지나면 특별한 계기가 없는 한 논란은 1년 정도 잊혀져 있다가 다시 내년 이맘 때 즈음에 고개를 들 것이다. 여러 면을 고려해서 정작 5.24조치 자체에는 손을 대지 못한 채 ‘세월이 약

이라는 말처럼 그럭저럭 실효성이 상실해 가기를 기다리는 듯하다. 논란이 되고 있는 5.24조치의 존재 여부를 떠나서 보다 근본적인 세 가지 점을 지적해 보고자 한다.

5.24조치는 경제제재의 실효성을 가지고 있는가?

하나는 5.24조치의 성격 문제다. 5.24조치는 경제제재다. 2010년 3월 26일 천안함 침몰사건이 발생했다. 당시 이명박 정부는 두 달 가까이 조사한 후 북한의 소행으로 결론짓고, 개성공단을 제외한 모든 남북간 교류를 중단하는 5.24조치를 취했다. 이명박 전 대통령은 대통령의 행정명령 형태로 국민들 앞에서 5.24조치를 직접 발표했다. 주요 골자는 북한 선박의 남측 해역 운항 전면 불허, 남북교역 중단, 우리 국민의 방북 불허, 대북 신규투자 중지, 대북지원사업의 원칙적 보류 등이었다.

5.24조치 이후 10년 동안 예외로 두었던 개성공단은 폐쇄된 반면, 2018년 2월 평창동계올림픽, 2018년 4.27 및 9.19 남북정상회담 등으로 인적 물적 교류는 부분적으로 재개된 바 있다. 그 외에도 인도적 지원을 위한 접촉 및 방북 허가 등이 간헐적으로 이루어졌다. 5.24조치는 사실상 우리 정부가 북한과의 교류를 승인해 주지 않겠다는 선언이었으므로, 지난 10년간 사안에 따라 교류 승인을 내주었다는 점에서 이미 엄격한 적용이 무시되고 있는 상태라고 해석할 수도 있다.

경제제재를 가하는 이유는 제재를 가하는 측이 제재를 받는 측에 자신의 요구를 관철하기 위함이다. 미국이 중국에 무역관세를 부과하는 것은 중국의 정책변화를 이끌어 내기 위한 수단으로 작용하기를 기대하기 때문이다. 제재를 취하는 국가는 상호 경제적 의존도를 고려하여 가장 효과적인 제재를 취하기 마련이다. 제재를 받는 측에서는 제재로 인해 발생하는 일반 대중의 불편함과 경제적 불이익이 국내 정치에 대한 압력으로 작용하면서, 정책결정자들이 정권 유지의 비용과 편익을 계산하여 정책의 변경 여부를 결정하게 된다. 경제제재의 일반론이다. 경제제재의 정책적 효과를 명백하게 밝힌 일반론적인 사례 분석은 아직 없는 듯하다. 그만큼 제재의 효과는 당사자들의 사정에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

그렇다면 5.24조치는 제재의 목적을 달성했는가? 10년에 걸쳐 제재를 취했지만 목표를 달성하지 못하고 있다는 점은 분명하다. 목표를 달성하기 위해 다른 방법도 사용할 수 있어야 한다. 5.24조치의 예외 적용 범위를 확대하는 방법 등이 그에 해당할 것이다. 따라서 5.24조치의 실효성 여부를 논하기 이전에 5.24조치라는 경제제재를 취한 이유와 제재의 목적 달성 여부에 대해 먼저 판단하고 그에 합당한 정책변화와 입장변경을 취해 나가는 것이 합당하다. 5.24조치라는 경제제재는 목표 달성을 위해 여전히 유효하다고 판단하는 것과, 실효성이 없으니 그 기능은 사실상 소멸되었다고 동시에 말하는 것은 아귀

가 맞지 않아 보인다.

5.24조치의 존폐 여부도 합당한 절차에 따라야

두 번째는 5.24조치를 취한 행위 주체와 법적 성격의 문제다. 5.24조치는 이명박 전 대통령이 행정명령 형태로 취해졌다. 개인이 아니라 헌법기관인 대통령이 행정명령을 취한 것이다. 헌법기관인 대통령이 헌법으로부터 부여 받은 권능으로 취한 조치이므로 해당 부처는 그에 합당한 실행 규정을 만들고 실행에 옮겼다. 지난 정권이 했던 조치였고, 그 정권이 잘못 판단했다면 잘못을 행한 개인에게 처벌이 가해져야 하지만 국가 행위는 그대로 남아있다.

대통령의 행정명령은 대통령이 결정하고 취소한다. 따라서 5.24조치의 존폐 여부는 대통령이 행정명령의 형태로 해결해야 한다. 5.24조치의 예외 적용 역시 대통령의 판단, 즉 행정명령에 입각해서 실행되었을 것이다. 5.24조치의 존폐 여부도 합당한 절차에 따라 이루어져야 한다. 그리고 이 과정에서 갑론을박의 논의가 충분히 있어야 한다. 그래야 정권이 바뀌어도 정책의 지속성을 유지할 수 있고 정부 정책에 대해 국민이 예측 가능하게 된다. 아주 원칙적이고 교과서적인 말이지만 국민은 촛불과 선거를 통해 이러한 바람을 표출하고 있다.

5.24조치도 정권에 따라 완전히 성격이 변하는 것이 아니라, 법과 제도를 바탕으로 정당하고 투명한 절차를 거쳐 풀어나가야 한다. 다른 성격의 정권이 취했던 것이라고 해도 당장의 국제사회나 국내 여론을 감안해서 문제를 회피하는 식의 대처 방식을 국민은 원하지 않는다.

북한에 경수로를 지원하는 과정에서 발생했던 관련 기관들의 부채와 이자 문제는 20여 년이 지난 현제도 해결되지 않았다. 대북 차관으로 쌀을 지원한 대금도 받지 못한 채 상황 논의조차 실종된 상태다. 금강산 관광 재개를 위해서는 신변 안전보장을 위한 당국 간 협의가 선행되어야 함은 당연하지만 당장 관광객을 보내야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 개성공단을 폐쇄했던 원인에 대해서도 당국 차원에서 공식적인 입장을 정한 이후에 북측과 재개 여부를 놓고 논의해 나가야 한다. 그것 역시 국가행위이기 때문이다.

남북관계의 뉴노멀을 만들어 나가야 한다

마지막으로 남북한 교류와 협력을 위한 뉴노멀이 필요하다는 점을 지적한다. 문재인 정부의 대북정책

기본틀은 북미관계가 진전되어야 남북관계도 발전할 수 있으므로 북미관계가 정상화되도록 하는데 방점을 두는 것이었다. 2018년 두 차례 정상회담에서 남북한 정상은 이러한 점에 합의했다.

그런데 2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 북한은 바뀌었다. 2019년 4월 김정은 위원장의 최고인민회의 시정연설에선 ‘오지랴’이란 표현까지 사용하며 우리를 강하게 비난했고, 2019년 12월 당 중앙위 전원회의 결정서에는 남북관계에 대해 아예 언급조차 하지 않았다. “장기전에 대비해서 자력갱생을 통한 정면돌파전”을 하겠다는 것을 새로운 길이라고 제시했을 뿐이다. 장기전은 미국과의 관계 정상화에 오랜 시간이 걸릴 것이지만 포기하지 않는다는 말이며, 자력갱생을 통한 정면돌파전은 미국과 직접 담판을 짓겠다는 의미다. 그 어디에도 남북관계를 의식하지 않는다. 남북정상회담에서 양 정상 간에 합의한 내용을 북한이 바꾼 셈이다.

우리 정부는 5.24조치와 국제사회의 대북제재에도 불구하고 독자적으로 할 수 있는 일들은 추진해서 남북관계 진전 및 북미관계 개선을 위한 환경을 선도해 간다는 입장으로 선회했다. 그러나 코로나19의 공동대처를 위해 북한에 손짓을 해도 북한은 묵묵부답이다. 종전에 북한은 남북경협을 위해서는 5.24조치부터 풀라는 요구를 했지만 이제는 그 요구조차 없다.

지금 우리가 할 수 있는 일은 북한을 달래서 대화 테이블로 나오게 만드는 일은 아닌 듯하다. 문재인 정부의 남은 임기 2년 동안 남북관계의 획기적 진전을 만들겠다는 생각으로 현재의 상황과는 거리가 먼 이벤트를 언급할 때도 아닌 듯하다. 지난 수십년 동안 누적되어 왔던 문제들을 우리가 해결할 수 있는 것부터 하나씩 풀어나가서 향후 남북관계 발전의 기틀을 마련하는 뉴노멀을 만들어야 한다.

5.24조치를 두고 실효성이 있느냐, 없느냐 따지는 것, 그 자체가 실효성이 없다. 다시는 5.24조치와 같은 걸림돌이 놓이지 않도록 이를 넘어서는 실질적이고 구체적인 일들을 해나가는 것이 중요하다. 경수로 지원사업으로 인해 남겨져 있는 부채와 이자 문제, 쌀 차관에 따른 문제를 비롯하여 불투명한 문제들을 정리하는 한편, 남북 간 교류협력을 뒷받침하는 법적 제도적 장치를 재정비하여 정치적 전단(專斷)이 작용하지 않도록 하는 것이 필요하다. 5.24조치 해제의 형식적 요건인 북한의 사과 및 재발 방지를 위한 노력은 지속하면서도 5.24조치의 예외규정을 누적시켜 나가고, 개성공단과 금강산 관광을 재개하기 위해 필요한 남북 당국 간 협의도 진행해 나가야 한다. 지금까지 누적되어 온 과제를 투명하고 명확하게 풀어나감에 따라 남북관계의 뉴노멀은 자연스럽게 형성될 것이다. **P**