

통 일

■ 개요

문재인 정부는 2017년 5월 출범 이후 일관되게 남북관계 개선을 도모했지만, 북한의 거듭된 핵·미사일 도발로 한반도 긴장이 고조되면서 이렇다 할 진전을 보지 못했다.

정부는 유엔의 대북제재와 관계없는 민간교류를 시작으로 남북관계를 복원하려는 구상이었다. 이에 따라 인도적 대북 지원과 사회·문화 교류를 위한 민간단체의 대북접촉을 잇따라 승인했다. 하지만 북한은 유엔의 제재와 이에 동참하는 우리 정부의 태도를 문제 삼으며 민간단체의 지원 및 방북을 모두 거부했다.

그럼에도 정부의 화해 손짓은 계속됐다. 문재인 대통령은 2017년 7월 독일 괴르베재단 초청 연설에서 남북관계를 복원하고 대화로 북핵 문제를 해결하자는 내용의 '베를린 구상'을 발표했다. 정부는 이에 대한 후속 조치로 이산가족 상봉 행사를 위한 적십자회담 및 군사분계선에서의 군사적 긴장 고조 행위 중지를 위한 군사당국 회담 개최를 제안했다.

그러나 북한의 호응은 없었다. 대신 북한은 미국 본토를 겨냥한 핵·미사일 개발에 사실상 올인하며 한반도 긴장지수를 크게 높였다. 북한은 2017년 한 해에만 15번에 걸쳐 20발의 탄도미사일을 발사했고, 9월에는 6차 핵실험도 진행했다. 특히 대륙간탄도미사일(ICBM)급 '화성-14형'을 7월 4일과 28일 잇따라 발사하고, 급기야 11월 29일 미국 본토 전역을 사정권에 넣는 ICBM급 '화성-15형'을 쏘아 올리며 핵무력 완성을 선언했다.

북한은 미국을 비롯한 국제사회와 '강 대 강' 충돌을 마다하지 않은 채 핵·미사일 고도화 의지를 굽히지 않았다. 이에 따라 남북관계는 뒷전으로 밀렸고 한반도 평화를 향한 여정의 운전석에 앉겠다는 문재인 정부의 '한반도 운전자론'도 힘을 받지 못했다.

■ 통일부, 제재와 압박 위주 새해 업무보고

통일부는 1월 4일 북한의 비핵화를 끌어내기 위해 제재와 압박을 위주로 한 대북정책 기조를 유지하겠다는 내용을 골자로 하는 '2017년도 업무계획'을 황교안 대통령 권한대행에게 보고했다.

통일부는 '북한의 올바른 변화를 통한 북한 비핵화 및 평화 통일 기반 구축'이라는 주제의 업무보고에서 "북한은 핵보유국 지위를 계속 추구하며, 우리 정부의 대북정책과 현재의 대북제재 국면을 전환하려는 시도를 계속할 것"이라며 "정부는 정책의 원칙과 일관성을 확고하게 견지하면서 북한이 비핵·평화, 인권·민생, 평화통일의 방향으로 변화하도록 건인해 나가겠다."고 밝혔다.

북한의 진정성 없는 대화 공세에는 응하지 않고, 북한 비핵화에 필요한 남북대화가 우선 진행될 수 있도록 노력한다는 게 통일부의 입장으로 비핵화 대화가 성사되면 ▲민족 동질성 회복 ▲신뢰·평화 구축 ▲북한 주민의 인권 개선 등 북한의 변화를

촉진할 수 있는 분야로 대화 의제를 확대하겠다고 보고했다.

통일부는 인도적 대북 지원에 대해서는 "영유아, 임산부 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 필요성과 시급성, 투명성 보장 등을 종합적으로 고려해 지속 추진해 나가겠다."고 밝혔다.

■ 북한, 문재인 정부 출범에도 잇단 핵·미사일 도발

북한은 문재인 정부가 출범한 지 나흘 만인 5월 14일 오전 5시27분께 평안북도 구성 일대에서 탄도미사일 한 발을 전격적으로 발사했다. 이 미사일의 비행거리는 700여km로 신형 중장거리탄도미사일(RBM) '화성-12형'으로 추정됐다.

문재인 대통령이 취임사에서 "여건이 조성되면 평양에도 가겠다."고 밝히는 등 남북대화가 시작될 수 있을 것이라는 관측이 나오던 상황에서 이뤄진 북한의 미사일 발사는 '내 갈 길은 가겠다'는 선언으로 해석됐다. 북한의 도발 중단을 비핵화 협상으로 가는 최소한의 조건으로 삼겠다는 한·미·중의 입장에 정면으로 도전한 것이란 분석도 나왔다.

문 대통령은 북한의 미사일 발사 직후인 오전 8시 청와대 위기관리상황실에서 긴급 국가안전보장회의(NSC) 상임위를 주재하고 "대화가 가능하더라도 북한의 태도 변화가 있을 때 비로소 가능함을 보여줘야 한다."며 "북한과의 대화 가능성을 열어두고 있지만, 북한이 오판하지 않도록 도발에 대해서는 단호히 대응해야 한다."고 경고했다.

북한의 도발은 계속됐다. 5월 21일 중거리탄도미사일(MRBM) '북극성-2형' 한 발을 발사했고, 같은 달 27일에는 KN-06로 추정되는 지대공 요격유도무기체계 한 발을 쏘아 올렸다. 이를 뒤에는 스커드-ER급 지대함 탄도미사일 한 발을 발사했다.



▲ 북한의 중장거리 전략 탄도탄 '북극성 2형' 시험발사 장면을 5월 22일 조선중앙통신이 보도했다.

7월 이후에는 도발의 강도가 더욱 세졌다. ICBM급 '화성-14형'을 7월 4일과 28일 잇따라 발사했고, 8월 29일에는 IRBM '화성-12형' 한 발을 일본 상공을 넘어 북태평양으로 쏘아 올렸다. 또 11월 29일에는 미국 본토 전역을 사정권에 넣는 ICBM급 '화성-15형'을 전격 발사했다. 이와 함께 북한은 9월 3일 풍계리 핵 실험장에서 6차 핵실험을 단행했다. 북한 핵무기연구소는 성명에서 "대륙간탄도로켓 장착용 수소탄 시험에 완전히 성공했다."고 발표했다.

■ 베를린 구상과 적십자회담 및 군사당국회담 제안

문 대통령은 7월 6일 독일 베를린에서 진행된 '코르버재단 초청 연설'에서 남북관계 전반에 걸친 구상을 담은 '신(新) 한반도 평화비전'을 발표했다.

이른바 '베를린 구상'으로 명명된 이 연설을 통해 문 대통령은 "나는 여건이 갖춰지고 한반도의 긴장과 대치국면을 전환할 계기가 된다면 언제 어디서든 북한의 김정은 위원장과 만날 용의가 있다."라며 정상회담에 대해 긍정적인 견해를 밝혔다. 이어 문 대통령은 10·4 정상선언 10주년이자 민족의 명절 추석인 10월 4일에 상호 성호 방문을 포함한 이산가족 상봉 행사를 하지면서 이를 논의하기 위한 남북적십자회담 개최를 제안했다. 또 "휴전협정 64주년인 올해 7월 27일을 기해 남북이 군사분계선에서 군사적 긴장을 고조시키는 일체의 적대 행위를 중지한다면 남북 간 긴장을 완화하는 의미 있는 계기가 될 것"이라고 밝혔다.

이에 따라 정부는 7월 17일 군사분계선(MDL)에서의 적대행위 중단을 위한 군사당국 회담과 추석 이산가족 상봉을 위한 적십자회담을 북한에 동시 제의했다. 문재인 정부 출범 후 북한에 당국 간 회담 개최를 제안한 것은 처음이었다.

서주석 국방부 차관은 국방부 청사에서 가진 회견에서 "군사분계선에서 군사적 긴장을 고조시키는 일체의 적대행위를 중지하기 위한 남북 군사당국 회담을 21일 판문점 북측 지역 통일각에서 개최할 것을 북측에 제의한다."고 밝혔다. 김신향 대한적십자사 회장 직무대행도 같은 날 별도의 기자회견을 열고 "추석 계기 이산가족 상봉 행사 개최 등 인도적 현안 해결을 위한 남북적십자회담을 8월 1일 판문점 우리 측 지역 평화의 집에서 가질 것을 제의한다."고 말했다.

정부는 군사회담에 대해선 서해지구 군 통신선을 통해, 적십자회담에 대해선 판문점 남북 적십자 연락사무소를 통해 각각 회신해 달라고 밝혔다. 그러나 회담을 열자고 제안한 날짜가 지날 때까지도 북한은 아무런 공식 반응을 보이지 않았다. 결국 회담은 무산됐다.

■ 통일부, '北과 대화노력 지속추진'...문 대통령에 업무보고

통일부는 8월 23일 정부서울청사 별관 국제회의장에서 진행된 대통령에 대한 업무보고에서 ▲남북대화 재개 및 남북관계 재정립 ▲평화통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진 등 2건의 핵심정책 과제를 보고했다.

통일부는 국제사회의 대북제재 공조를 훼손하지 않는 범위에서 남북 민간교류를 진행한다는 기존 입장도 재확인했다. 특히 북한의 평창 동계올림픽 참가 등 스포츠 교류와 종교·학술·문화 교류, 재해 공동대응 등 비정치적 분야의 민간·지자체 교류를 확대해 나간다는 방침을 밝혔다.

아울러 이산가족, 국군포로, 납북자, 억류자 등 시급한 인도적 문제 해결을 위해 노력하는 한편 대북 인도적 지원은 정치적 상황과 관계없이 지속해서 추진하겠다고 밝혔다. 대북 인도적 지원은 민간 지원→국제기구를 통한 지원→당국 차원의 직접 지원 순으로 점진적으로 확대한다는 계획이다.

또 통일정책에 대한 국민적 합의를 도출하기 위한 '통일국민협약' 체결을 추진하겠다고 밝혔다. 이를 위해 정부, 국회, 시민단체 등이 참여하는 추진체계를 갖추고 민주평화통일자문회의 등과 협력해 여론을 수렴하기로 했다. 이 밖에 그동안 이뤄진 남북합의의 제도화, 생활밀착형 탈북민 정착지원 강화, 지자체가 참여하는 '남북교류협력협의회' 구성, 개성공단 입주기업과 남북 경협기업 피해 지원 등도 추진해 나가기로 했다.

■ 정부, 국제기구 통해 800만 달러 대북 인도지원 결정

정부는 9월 21일 조명균 통일부 장관 주재로 남북교류협력추진협의회를 열고 유니세프와 WFP(세계식량계획)의 북한 모자보건·영양지원 사업에 남북협력기금에서 800만 달러를 공여하는 방안을 심의·의결했다.



▲ 조명균 통일부 장관이 9월 21일 오전 서울 세종로 정부서울청사에서 12개 부처 차관과 민간위원 5명이 참석한 가운데 열린 남북교류협력추진협의회에서 회하고 있다.

정부가 지원하기로 한 사업은 WFP의 아동·임산부 대상 영양강화 식품 제공 사업(450만 달러)과 유니세프의 아동·임산부 대상 백신 및 필수약품, 영양실조 치료제 지원 사업(350만 달러)이었다. 지원 결정은 '대북 인도적 지원은 정치적 상황과 분리해 추진한다.'는 정부의 기본 입장에 따른 것이라고 통일부는 설명했다.

그러나 구체적인 지원 시기는 결정되지 않았다. 통일부는 보도자료에서 "실제 지원 시기와 규모는 남북관계 상황 등 전반적인 여건을 종합적으로 고려해 추진하기로 했다."고 밝혔다. 이는 북한의 핵·미사일 도발이 거듭되면서 대북 여론이 극히 나빠진 것을 고려한 조치였다. 결국 강경한 대북 여론에 밀려 집행은 연말까지 이뤄지지 못했다.

국제기구를 통한 대북지원은 2015년 12월 유엔인구기금(UNFPA)의 '사회경제인구 및 건강조사 사업'에 80만 달러 지원을 마지막으로 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 중단됐다.

■ 개성공단기업 660억원 추가 지원...5·24조치 피해도 첫 지원

정부는 11월 10일 통일부를 비롯한 유관부처 협의를 거쳐 2016년 2월 개성공단 전면 중단으로 피해를 본 입주기업에

660억원을 추가 지원하고 2010년 '5.24 조치'와 2008년 금강산 관광 중단으로 피해를 본 남북 경험기업에도 처음으로 지원한다는 내용을 담은 '개성공단 기업 및 경험기업 지원 대책'을 발표했다.

통일부는 "정부의 갑작스러운 정책변화로 뜻하지 않은 경영상의 어려움을 겪고 있는 기업들에 대해 국가가 책임진다는 차원에서 취한 조치"라고 밝혔다.

2016년 2월 정부는 북한의 4차 핵실험에 따른 대응으로 개성공단 가동 전면 중단을 결정한 뒤 입주기업에 5천173억원의 지원을 결정하고 이를 집행해 왔다. 이는 정부 실태조사로 확인된 피해액(7천861억원)의 65.8% 수준으로, 660억원이 추가 지원되면 총 지원액은 피해액의 74.2%인 5천833억원이 된다고 통일부는 설명했다.

추가 지원은 완제품과 원부자재 등 유동자산 피해에 집중됐다. 보상 기준이 기존 '피해액의 70%, 22억원 한도'에서 '피해액의 90%, 70억원 한도'로 확대돼 159개사에 516억원이 신규 지원된다. 토지나 공장 등 투자자산 피해에는 144억원이 추가 지원된다. 보험 미담보 자산 피해에는 36개사에 95억원, 임대 자산 피해 지원 확대로 43개사에 49억원이 각각 지원된다. 두 경우 모두 피해액의 45%, 35억원 한도다.

5.24조치와 금강산관광 중단에 따른 피해 지원도 처음으로 이뤄졌다. 개성공단 기업과는 달리 경험기업은 세 차례 특별대출과 한 차례 긴급운영자금 지원만 진행됐을 뿐 직접 피해 지원은 없었다.

북한의 천안함 폭침에 대응해 남북 교역을 금지한 2010년 5.24조치로 개성공단 이외의 북한 지역에서 의류 임가공 등의 사업을 하던 우리 기업에 피해가 발생했다. 또 관광객 박왕자 씨 피살 사건의 여파로 2008년 금강산관광이 중단돼 사업자인 현대아산은 물론 현지에서 식당 등을 운영하던 기업들이 피해를 봤다.

자산 피해에 대한 지원 기준은 보험에 가입하지 않은 개성공단 입주기업과 같으며, 이와 별도로 과거 투자 및 교역 실적에 따라 기업별로 500만~4천만원이 위로금으로 지급됐다.

검 결과를 담은 '정책혁신 의견서'를 발표했다. 혁신위는 의견서에서 북한의 4차 핵실험과 장거리 로켓 발사 대응 조치로 이뤄진 개성공단 전면 중단은 정부 내 공식적인 의사결정 체계를 거치지 않은 채 박근혜 당시 대통령의 일방적인 구두 지시에 따라 결정된 것으로 드러났다고 밝혔다.

김종수(기독교대 교수) 혁신위 위원장은 브리핑에서 개성공단 중단 결정에 대해 "지난 정부의 발표와 달리 2016년 2월 10일 NSC 상임위원회 회의 이전인 2월 8일 박근혜 대통령이 개성공단에서 철수하라는 지시를 내렸음을 확인했다."고 밝혔다.

박근혜 정부는 북한의 연이은 도발에 대한 대응으로 2016년 2월 10일 개성공단 전면 중단을 전격 발표했다. 당시 정부는 2월 10일 열린 NSC 상임위에서 이런 방침이 최종 결정됐다고 설명했다.

그러나 혁신위가 당시 통일부와 청와대 관계자들을 상대로 확인한 바에 따르면, 이는 사실과 달랐다. 2016년 2월 7일 북한의 장거리 로켓 발사 직후 열린 NSC 회의에서는 개성공단 전면 중단이 결정되지 않았다. 다음 날 오전 김규현 청와대 외교안보수석이 홍용표 통일부 장관에게 개성공단에서 철수하라는 박 대통령의 구두 지시를 통보했고, 이날 오후 김판진 국가안보실장 주재로 세부계획을 마련한 뒤 10일 발표가 이뤄졌다는 것이다.

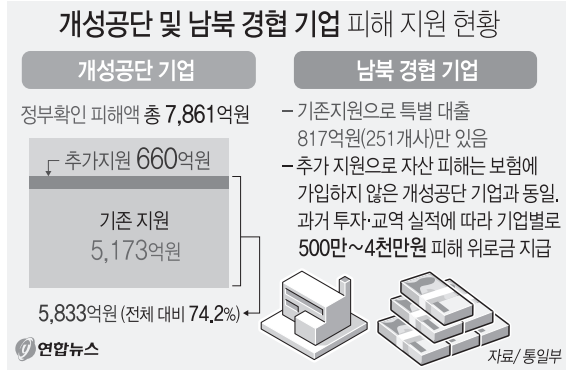
혁신위는 또 중요한 대외정책은 국무회의의 필요적 심의사항인데 중단 결정 과정에서 국무회의 심의가 이뤄지지 않았으며, 대통령의 국법상 행위는 문서로 해야 하는데 박근혜 전 대통령의 지시는 구두로만 이뤄졌다고 지적했다.

아울러 개성공단 중단 결정을 이행하는 과정에도 문제가 있었다고 밝혔다. 혁신위는 "개성공단 전면 중단 결정은 법률을 뛰어넘는 초법적 통치행위"라면서도 "해당 조치는 반드시 헌법과 법률에 따라 이뤄져야 한다."고 밝혔다. 개성공단 철수를 결정했다면 헌법상 긴급처분이나 남북교류협력법에 따른 협력사업 취소 등의 적법한 절차를 밟아 중단 조치가 이뤄져야 한다는 의미다.

이 밖에 개성공단 전면 중단의 주요 근거로 내세운 '개성공단 임금의 핵 개발 전용' 문구는 "충분한 근거 없이 청와대의 의견으로 삽입됐다."고 밝혔다. 당시 참고한 것으로 보이는 정보기관 문건은 주로 탈북민의 진술 및 정황에 기초한 것으로 객관성이 확인되지 않았으며, 해당 문건에도 "직접적인 증거를 확인하지 못했다."고 표기돼 있다고 설명했다.

2017년 9월 20일 김종수 위원장을 비롯한 9명의 외부 전문가로 구성된 혁신위는 3개월여간 대북정책 추진과정을 점검해 '정책혁신 의견서'를 마련했다.

법무·검찰



■ 통일부 혁신위 “박근혜 전 대통령 일방지시로 개성공단 중단”

통일부 정책혁신위원회(혁신위)는 12월 28일 개성공단 전면 중단을 비롯해 보수 정부에서 이뤄진 주요 대북정책의 점

■ 안경환 법무장관 후보 낙마…文정부 첫 법무·검찰 개혁 사령탑에 박상기

안경환(69) 서울대 법대 명예교수가 법무부 장관 후보자로 지명됐다가 지명 5일 만인 2017년 6월 16일 후보직에서 사퇴했다