코리아연구원 현안진단 제306호

남북관계 개선 방안

서보혁
서울대 통일평화연구원 연구교수

Ⅰ. 두 가지 시나리오
Ⅱ. 포괄접근 방향

Ⅰ. 두 가지 시나리오

문재인 대통령은 "정부는 모든 것을 걸고 전쟁만은 막을 것입니다. 어떤 우여곡절을 겪더라도 북핵 문제는 반드시 평화적으로 해결해야 합니다"라고 말했다. 이는 국민들은 물론 세계 여론의 지지를 받고 있다. 그런 기본 입장과 한반도 문제의 제일 당사자로서 운전대에 앉는다는 자세는 타당하다. 전쟁을 막는다는 것이 당면 과제이고 절대 과제이다. 그렇지만 전쟁 위기가 재현되는 요인들을 근본적으로 해결하지 않는다면 최근 위기는 악순환의 일단에 불과하다. 한국의 딜레마가 여기에 있다.

김정은 정권이 주도하는 것처럼 보이는 일련의 벼랑끝 외교는 선미후남(先美後南) 전략으로 전개되고 있다. 중기적 견지(5년 정도의 시간대를 말하는데, 문재인 대통령의 임기를 염두에 둔 설정)에서 볼 때, 향후 북미관계와 한반도 정세를 두 개의 시나리오로 예측해볼 수 있다. 하나는 북한이 미국으로부터 구속력 있는 체제 안전을 보장받으려고 벼랑끝 외교를 계속해 북미 대화의 문이 열리는 경우다. 이 경우 북한은 핵보유국 지위를 자처하며 핵군축을 주장하겠지만, 결국 미 본토까지 핵공격 할 수 있는 능력을 인정받고 핵능력의 수직적·수평적 확산을 하지 않는다는 선에서 타협을 추구할 것이다. 그러면 평화협정 체결이나 주한미군 철수는 물건너 갈 것이고 북미관계 정상화도 불가능할 것이다. 핵전쟁 위험 앞에서 북미 적대 관계는 청산되지 못한 채 핵균형으로 평화를 연명해가는 꼴이다. 이런 시나리오는 한미 동맹의 강화, 남북관계의 장기 경색으로 연결될 것이다.

다른 하나의 가능성은 북한이 미국의 '적대시 정책' 종식과 비핵화 공약을 맞교환 하되 그 이행 방법과 절차에 관해 계속 협상을 해나가는 것이다. 양측이 지루한 협상의 늪에 들어갈 의지가 있는지, 이에 대해 한국 등 관련국들이 동의할 것인지가 관건이다. 그럴 경우 북한은 핵동결과 사찰 등 비핵화 이행에 응하고, 미국 등 관련국들은 안보, 경제, 외교 등의 분야에서 북한에 반대급부를 제공해야 할 것이다. 이 시나리오에서는 평화협정, 주한미군 문제가 불거져 나올 것이고 한미 동맹 관계도 재조정이 일어날 가능성이 있다. 남한으로서는 북한과 관계개선을 추진할 기회의 창이 열리고, 북한도 북미 대화 촉진과 경제적 이익

등 남한으로부터 얻을 이익이 적지 않다.

요컨대, 전쟁반대·평화정착이라는 절대 명제가 실현의 길로 들어서려면 대화가 만들어내는 편익을 구체적으로 인식해야 한다. 상대의 의중 탐색에서부터 위기 상황의 전환, 진일보할 협상의 모멘텀 유지, 나아가 상호 이익의 균형점 설정의 유일한 수단 등으로서 대화의 복합적 의의를 기대할 수 있다. 이를 전제로 위 두 시나리오에 대응하는 적절한 대화 전략을 각각 갖추어야 한다. 물론 한국으로서는 두 번째 시나리오가 더 낫다. 그렇지만 현실적인 전망은 첫 번째 시나리오의 길을 따를 가능성이 더 높아 보인다.

Ⅱ. 포괄접근 방향

새 정부의 대북정책 목표는 단기적으로 긴장완화와 신뢰회복, 중기적으로는 비핵화-평화체제-남북관계가 선순환 하는 틀을 확립하는 일이다. 이를 위해 다양한 채널을 활용해 대화의 틀을 복원하는 일이 급선무이자 기본 전제이다. 이런 목표를 달성하기 위해서는 그에 부합하는 접근 방향을 수립해야 한다. 여기서는 다섯 가지 방향을 제시하는데 이를 함께 적용한다는 뜻에서 '포괄 접근'이라 부르고자 한다. 다섯 가지 포괄 접근 방향은 △대화와 협상을 통한 문제해결, △인도적 문제해결 우선, △민관협력, 정경분리에 의한 신뢰구축 활성화, △남북협력과 국제협력의 조화, △점진적이고 비가역적인 접근이다.

첫째, 어떤 문제든 문제해결은 오직 대화와 협상으로 한다. 70년을 지나는 분단정전체제 하에서 대결과 협력의 부침을 가장 설득력 있게 설명해주는 변수는 대화와 협상 여부다. 대화는 자신의 의중을 전달하고 상대의 의중을 파악하는데 가장 유용한 수단이고, 그 자체로 상호존중의 의사를 나타낸다. 협상은 자신과 상대의 목표를 공개하고 타협하는 의사소통 과정으로서 상호 이익의 균형점을 찾아가는 과정이다. 두 차례의 남북정상회담은 분단정전체제 이후 남북의 오랜 불신과 적대를 크게 줄이고 상호 의중을 이해함으로써 이후 신뢰와 협력의 길을 연 좋은 계기였다. 만약 대화와 협상이 없으면 자신의 의사를 강력하고 일방적으로 전달해야 하고, 상대의 의사를 오해하고 갈등을 초래할 수 있다. 이명박 정부 이후 틀어진 남북관계는 대화와 협상의 문을 잠근 결과였고 대화의 기회를 만들지 않았고 몇 번 없었던 기회도 살리지 않았다. 그 결과 한반도는 화해와 평화가 아니라 대결과 적대의 진원지가 되어버렸다. 그러므로 남북은 어떠한 경우에도 판문점 군 당국 간 연락 채널과 남북회담 연락 채널을 유지해야 하고, 관계가 개선되면 장관급회담을 정례화 해 남북관계를 평화의 길로 들어서게 해야 할 것이다. 물론 대화와 협상은 비단 남북만이 아니라 한반도 평화에 책임 있는 관련 모든 당사국들이 다함께 가져야 할 제일 접근 방향이다.

둘째, 관련 당사국들은 인도적 문제를 우선 해결하는 노력을 벌여 안정적인 신뢰구축을 전개하도록 한다. 인도적 문제 해결은 관련 당사국들 간의 관계개선에 기여함은 물론 그 자체로 보편 가치를 구현하는 평화 만들기 사업이다. 남북은 정상회담을 비롯한 수차례의 합의에 의해 인도적 문제 해결에 합의했고, 납치자의 경우 북한과 일본도 정상회담에서 합의한 바가 있다. 분단정전체제 하에 있는 한반도에서 인도적 문제는 구체적으로 이산가족, 납

치자, 군인 포로 및 유해, 그리고 북한주민들에 대한 인도적 지원을 포함한다. 인도적 문제는 국제적 기준과 관련 당사국들 사이에 무조건성, 긴급성, 투명성 그리고 신의의 원칙에 하에 우선적으로 해결해야 할 사안이다. 이에 관한 기존의 국제 준칙과 관련국들 간의 합의를 상기하고, 정치군사적 불신에도 불구하고 관련 대화를 열어야 할 것이다. 인도적 문제의 효율적이고 지속적인 해결을 위해 형식에 구애 받지 않고 필요시 물질적 대가를 치르더라도 해결하려는 적극적인 자세가 필요하다. 이를 위해 관련국 지도자들은 인도적 문제를 정치적 상황과 무관하게 해결하겠다는 공약을 행동으로 옮겨야 할 것이다.

셋째, 정경분리(政經分離)와 민관 역할분담을 통해 신뢰구축을 지속시켜 평화정착의 토대를 공고히 한다. 적대관계에 있는 국가들 간에 민간교류와 경제협력은 한계가 있을 수밖에 없다. 개성공단이 폐쇄되고 인도적 지원과 민간교류가 중단되는 일련의 사태가 그런 점을 말해주는지도 모른다. 그렇지만 같은 현상을 통해 정경분리와 민관 역할분담이 적대와 대결을 대화와 교류로 전환시켜 온 사실을 더 기억할 필요가 있다. 개성공단사업은 남북 당국간 관계의 부침에도 불구하고 화해협력과 긴장완화의 상징이었다. 개성공단사업은 남북 경제협력, 군사적 대결 완화, 상호 이질성 완화와 통일 연습 등 평화통일의 실험장이었다. 반면에 개성공단 폐쇄는 경제협력을 통해 정치군사적 대결을 완화하는 평화 효과를 중단시키고 다시, 아니 더 심각한 대결을 불러오는 반평화적 처사다. 정부당국은 불가피하게 갈등에 직면할 경우가 발생할 수도 있다. 그럴 경우 민간교류는 최악의 상황을 예방하고 불충분한 당국간 의사소통을 보완하는 역할을 해왔다. 위 첫 번째 접근 방향과 마찬가지로 정경분리와 민관 역할분담이 작동할 때와 그렇지 않을 때 남북 화해와 한반도 평화는 크게 달라졌음을 교훈으로 삼아야 할 것이다.

넷째, 남북협력과 국제협력을 조화시켜 나가야 한다. 분단정전체제의 기원을 생각해도, 그 현실을 보아도, 또 평화통일을 준비하기 위해서도 남북협력과 국제협력은 선후, 경중의 문제가 아니라 병행 조화시켜야 할 과제다. 두 측면 중 어느 한쪽으로 경도될 경우 평화는 더욱 달아나는 경향을 보인다. 이명박, 박근혜 정부 들어 대북정책 방향으로 국제공조를 중시하고 남북협력을 무시하자 남북관계는 대결로 전환하고 북한의 도발이 높아졌는지도 모른다. 그와 반대로 김대중, 노무현 정부는 상대적으로 남북협력을 더 중시했다는 평가를 받기도 한다. 물론 구체적인 상황에 따라 남북협력과 국제협력 중 하나를 상대적으로 더 강조할 때가 있을 것이다. 북한의 핵실험 직후의 경우 국제협력이 높아지고, 반면에 남북이 협력사업을 활성화 할 때는 국제협력이 낮아질 수 있다. 어떤 경우든 소홀해질 수 있는 관계의 당사자에게 사전 설명과 양해를 구하는 자세가 불신을 최소화 시킬 것이다. 그러나 한반도 평화는 남북협력과 국제협력이 같이 갈 때 이루어질 수 있다. 2007년 북핵문제가 가시적인 진전이 있는 가운데 남북정상회담이 개최된 경우가 대표적인 사례다.

다섯째, 점진적이되 비가역적인 접근이 중요하다. 남북 간 교류협력이든, 비핵화 진전이든 간에 한반도 평화를 향한 길은 오랜 적대의 시간과 복잡한 문제들의 얽힘으로 인해, 그리고 관련국들 간의 복잡한 이해관계로 인해 많은 소통과 시간이 필요하다. 자신의 입장만 주장하며 문제를 일거에 해결한다고 일방적이고 급진적으로 접근하는 자세는 금물이다. 상

대방에 대한 주관적 인식에 빠져 사태의 객관적 이해와 합리적인 대안 모색을 소홀히 해서도 안 된다. 이 기준으로 남북한 정부의 통일정책과 주변 관련국들의 한반도 정책을 평가해 볼 수 있을 것이다. 경제문화적 분야에서의 신뢰구축 작업이 정치군사적 신뢰구축으로 발전하지 않는다고 경제문화적 신뢰구축 노력을 포기하고 정치군사적 신뢰구축으로 집중할 수 없는 노릇이다. 또 한반도 비핵화 해결 없이는 남북간 재래식 군축이나 다른 신뢰구축 노력은 무의미하다고 생각하는 것도 점진적 접근과 거리가 멀다. 북한과의 협상은 불필요하고 오히려 북한정권을 무너뜨리고 흡수통일 하는 길이 통일의 첩경이라는 주장도 없지 않다. 오랜 분단과 군사적 대결을 종식시키는 일에 제일 미덕은 평화주의 철학이고 제이의 미덕은 일관성이다.

그러나 이런 바람직한 대북정책 방향도 현 상황에서 볼 때는 난망해 보인다. 오히려 낙관주의의 포로가 되어 구사된 것이란 비판을 살 수도 있다. 분단정전체제 하에서는 깊은 불신을 걷어내야 하고, 그 첩경은 정전체제와 북미 적대관계를 청산해야 한다. 문재인 정부는 이점을 잘 알고 있고 그래서 '평화로운 한반도' 구상을 내놓으며 한반도 비핵화, 평화체제 수립, 남북대화의 선순환을 제시한 것이다. 문재인 대통령이 9월 5일 모스크바에서 "북한이 도발을 반복하고 뒤이어 국제사회가 이를 비난하고 대북 압박을 강화하는 악순환의 고리를 끊을 필요가 있다"고 강조한 것도 이런 맥락이다. 문제는 이 길로 진입하기 위해 북핵 고도화를 중단시키는 담대한 조치를 취해야 한다. 대북 제재 10년이 북핵을 막지 못하고 오히려 고도화 시킨 악순환의 한 고리였다고 한다면 제재 위주의 대북정책은 전환해야 한다. 문재인 정부는 그 모멘텀을 찾고 있을 것으로 믿는다.

지난 11월 29일, 북한이 '화성-15형' 미사일 시험발사를 '핵무력 완성'이라고 선언한 상태에서 북한은 기존의 평화협정-비핵화 프레임에서 핵군축-평화체제 프레임으로 확실히 이동했다. 핵·미사일 실험 중단 대신 제재 중단과 북미 평화협정 체결을 주장하는 북한과, 핵·미사일 중단이 있어야 대화를 할 수 있다는 미국 사이에서 북미대화를 지지하는 한국이 비정상적인 것일까? 더 이상의 상황 악화를 막고 대화국면으로 전환하는 것이 당면 과제라면, 북한이 관심을 두는 북미대화를 지지하고 남북대화를 병행하는 접근이 현실가능한 최선의 방책일 것이다. 그래야 문 대통령이 말한 바와 같이 "북핵 문제의 근본적이고 포괄적인 해결 방안"을 찾을 기회의 창과 남북관계 개선의 창을 동시에 열어갈 수 있지 않을까? (2018/1/2)

※코리아연구원은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각 네트워크, 코리아연구원의 회원 등록을 권합니다.

※CMS자동이체

홈페이지(www.knsi.org)에서 직접 후원회원으로 가입하실 수 있습니다.

사무처로 전화(02-733-3348)주시면 더 쉽습니다.

※온라인 송금

우리은행 1005-100-937962(예금주: 새로운코리아구상을위한연구원)